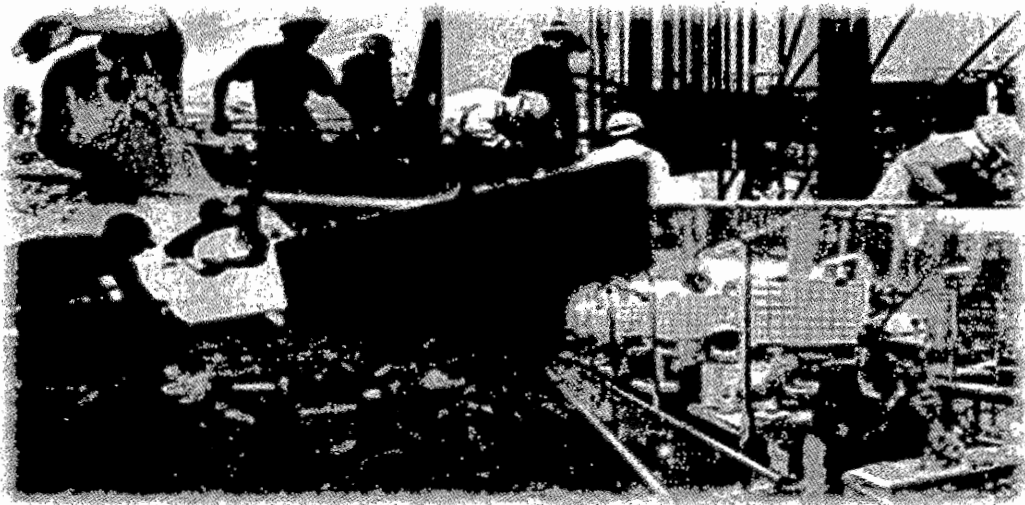




รายงาน

เรื่อง การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้าย
แรงงานข้ามชาติ



โดย

คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีการใช้แรงงานข้ามชาติมาเป็นเวลานานและมีแนวโน้มที่จะมีการใช้จำนวนสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่ไม่สมดุลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในการทำงานบางประเภท เป็นปัจจัยให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากขึ้นและยังจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ด้วยปัจจัยดังกล่าวเมื่อประกอบกับความไม่เอื้ออำนวยของการบริหารจัดการด้านแรงงานบางประการ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ และภาวะแข่งขันด้านต้นทุนการประกอบการส่งผลให้การลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายโดยแรงงานข้ามชาติจากราชาอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมามีมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับและนำมาซึ่งปัญหาที่รุนแรงขึ้นไปอีก คือปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญมากและพยายามแก้ไขอย่างเร่งด่วน การจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติให้ได้ผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานข้ามชาติ และคำนึงถึงผลได้ผลเสียในระยะยาว มาตรการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เพียงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเท่านั้นแต่ต้องใช้วิธีการจัดการแรงงานแบบองค์รวมโดยต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานทั้งระบบ

คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงานจึงเห็นว่าต้องแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในเชิงรุกอย่างเป็นระบบโดยการจัดทำฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงานในการรวบรวมข้อมูลแรงงานข้ามชาติแบบบูรณาการและนำข้อมูลเข้าฐานข้อมูลกลางเพื่อให้สามารถเรียกดูข้อมูล ประมวลผล และใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุกโดยการเร่งรัดตรวจสัญชาติ การจัดทำข้อตกลงด้านแรงงานกับประเทศต้นทางที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมากเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และเพื่อจัดตั้งสำนักจัดหางานในประเทศต้นทางพร้อมทั้งจัดทำแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการ ในขณะที่ต้องส่งเสริมอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน และเพื่อยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการด้วย

การปฏิรูปการแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในเชิงรุกข้างต้นจะทำให้ประเทศไทยมีฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้อง ทันสมัย มีความสมบูรณ์ เข้าถึงได้ และมีความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางด้านแรงงาน เพื่อให้มีฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดแนวนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และขับเคลื่อนด้านแรงงานข้ามชาติ และเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยต้องดำเนินการพร้อมๆกับการปฏิรูปการบริหารงานด้านแรงงานข้ามชาติเพื่อให้มีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการประเมินผลการดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ และมีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมๆกับการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาอาชีพให้กับคนไทยพร้อมให้การสนับสนุนและยกระดับคนไทยให้เป็นผู้ประกอบการ

ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อปฏิรูปแรงงานข้ามชาติประกอบด้วยสามส่วนหลัก ได้แก่

(๑) ให้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติซึ่งเป็นมาตรการส่วนที่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วที่สุดพร้อมทั้งตรากฎหมายลำดับรองว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขึ้น

(๒) จัดทำฐานข้อมูลโดยใช้ระยะเวลาการดำเนินการไม่เกินหกเดือนนับจากได้รับอนุมัติ

(๓) การจัดการปรับโครงสร้างการดำเนินการ การตรากฎหมายลำดับรองเพื่อการปรับโครงสร้างและการจัดตั้งสำนักจัดหางานในประเทศต้นทางใช้ระยะเวลาการดำเนินการหกเดือนนับจากได้รับอนุมัติ

สารบัญ

บทคัดย่อ	๑
บทที่ ๑ หลักการและเหตุผล.....	๙
บทที่ ๒ แนวความคิดพื้นฐานในการปฏิรูปแรงงานข้ามชาติ.....	๑๒
บทที่ ๓ วิธีการศึกษาวิจัย	๑๓
๓.๑ ศึกษาจากเอกสาร.....	๑๓
๓.๒ ศึกษาโดยการประชุม การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่.....	๑๔
๓.๓ ศึกษาโดยการจัดกิจกรรม	๑๔
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๑๖
๔.๑ จำนวนแรงงานข้ามชาติในราชอาณาจักร.....	๑๖
๔.๒ ผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ.....	๑๙
๔.๒.๑ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ.....	๒๐
๔.๒.๒ ผลกระทบด้านสังคม.....	๒๐
๔.๒.๓ ผลกระทบด้านความมั่นคง.....	๒๑
๔.๒.๔ ผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติ.....	๒๑
๔.๒.๕ ผลกระทบต่อประเทศต้นทาง	๒๒
๔.๓ การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ	๒๒
๔.๓.๑ ปัจจัยตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ.....	๒๓
๔.๓.๒ ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ.....	๒๘
๔.๓.๓ การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบใช้แรงงานข้าม ชาติในกิจการประมงทะเล	๓๑
๔.๓.๔ ประเภทหรือลักษณะงานของแรงงานข้ามชาติ.....	๓๓
๔.๓.๕ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม	๓๖
๔.๓.๖ การกำหนดนโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศ	๔๑
๔.๔ การค้ามนุษย์.....	๔๖
๔.๔.๑ ความหมายและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์.....	๕๐
๔.๕ ความต้องการแรงงานและค่านิยมของผู้ต้องการแรงงาน.....	๕๗

๔.๕.๑ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทย	๕๗
๔.๕.๒ สถานการณ์ด้านกำลังแรงงานของประเทศไทย ทักษะฝีมือแรงงานและค่านิยมในการทำงาน	๖๑
๔.๕.๓ ประเด็นปัญหาความมั่นคงทางแรงงาน	๖๔
๔.๖ ปัญหาอุปสรรคในการผลักดันแนวนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย.....	๖๕
บทที่ ๕ ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	๖๘
๕.๑ การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบและยั่งยืนโดยการปฏิรูปฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงาน	๖๘
๕.๑.๑ ข้อเสนอด้านองค์กรสำหรับการจัดทำฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ.....	๖๘
๕.๑.๒ การจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ.....	๖๙
๕.๑.๓ ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ	๗๐
๕.๒ การปฏิรูปการทำงานโดยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก	๗๐
๕.๒.๑ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการและกระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาติ.....	๗๐
๕.๒.๒ ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติ	๗๒
๕.๓ ข้อเสนอการส่งเสริมและยกระดับอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน.....	๗๒
๕.๓.๑ มาตรการในการส่งเสริมอาชีพคนไทย	๗๒
๕.๓.๒ ขั้นตอน.....	๗๒
บทที่ ๖ ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จ.....	๗๓
๖.๑ ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	๗๓
๖.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จ.....	๗๓
ภาคผนวก ๑ ตารางสรุปประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ	๗๕
ภาคผนวก ๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ.....	๗๗
ภาคผนวก ๓ ตารางแสดงจำนวนคนต่างด้าวมาตรา ๙ พิสูจน์สัญชาติเดิม (เมียนมา ลาว กัมพูชา) คงเหลือทั่วราชอาณาจักร ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทกิจการ ๒๔ กิจการ.....	๘๑

ภาคผนวก ๔ ตารางแสดงจำนวนคนต่างด้าวมาตรา ๙ นำเข้าตาม MOU (เมียนมา ลาว กัมพูชา) คงเหลือทั่ว
ราชอาณาจักร ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทกิจการ ๒๔ กิจการ.....๘๓
บรรณานุกรม.....๘๕

สารบัญตาราง

- ตารางที่ ๑ จำนวนและสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักรต่อกำลังแรงงานไทย.....๙
- ตารางที่ ๒ สถิติการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ.....๑๗
- ตารางที่ ๓ สรุปยอดรวมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗.....๑๘
- ตารางที่ ๔ ตารางสรุปแนวนโยบายสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา.....๓๔
- ตารางที่ ๕ สรุปอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามมาตรฐานหลัก.....๓๘

สารบัญภาพ

- ภาพที่ ๑ สถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในจังหวัดระนอง (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนห้าร้อยสี่สิบเจ็ดคน).....๓๓
- ภาพที่ ๒ ระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report – TIP Report).....๔๙
- ภาพที่ ๓ เหตุผลที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นแรงงานในกิจการประมงทะเลกรณีได้รับการว่าจ้างงานผ่านนายหน้า.....๕๖
- ภาพที่ ๔ จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวันในกิจการประมงทะเล (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างห้าร้อยเก้าสิบคน).....๕๖
- ภาพที่ ๕ สัดส่วนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลแยกตามจังหวัด (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนห้าร้อยเก้าสิบหกคน).....๖๔

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑	ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘.....	๒๔
แผนภาพที่ ๒	จำนวนประชากรในประเทศไทยและประมาณการประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุระหว่างปี ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๗๓.....	๕๘
แผนภาพที่ ๓	ปิรามิดประชากรของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๗๓.....	๕๙
แผนภาพที่ ๔	ผลสำรวจความต้องการแรงงาน การขาดแคลนแรงงาน และการว่างงานของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แยกตามระดับการศึกษา.....	๖๑
แผนภาพที่ ๕	จำนวนประชากรไทยอายุสิบห้าปีขึ้นไปจำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗.....	๖๒

บทที่ ๑

หลักการและเหตุผล

๑. ความเป็นมาและเหตุผล

การใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีมาตั้งแต่ต้นราชวงศ์จักรีจนถึงปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่ไม่สมดุลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในการทำงานบางประเภท เป็นปัจจัยให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากขึ้นและยิ่งจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ด้วยปัจจัยดังกล่าว เมื่อประกอบกับความไม่เอื้ออำนวยของการบริหารจัดการด้านแรงงานบางประการ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศ และภาวะแข่งขันด้านต้นทุนการประกอบการส่งผลให้การลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ จากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมามีมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นลำดับส่งผลกระทบต่อปัญหาต่อเนื่องในด้านต่าง ๆ ในประเทศ

จากสถิติแรงงานข้ามชาติซึ่งเปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี และมีสัดส่วนอัตราการเพิ่มที่สูงขึ้นหลายเท่าตลอดระยะเวลาสี่ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติเทียบกับกำลังแรงงานของไทย

ปี	แรงงานข้ามชาติ (คน)	กำลังแรงงานไทย (คน)	สัดส่วนแรงงานข้ามชาติ (%)
๒๕๔๙	๘๒๖,๓๙๙	๓๖,๔๒๙,๐๐๕	๒.๒๗
๒๕๕๐	๘๐๕,๗๖๔	๓๖,๙๔๑,๙๘๐	๒.๑๘
๒๕๕๑	๗๙๐,๖๖๔	๓๗,๗๐๐,๓๘๘	๒.๑๐
๒๕๕๒	๑,๕๔๔,๙๐๒	๓๘,๔๒๖,๗๕๘	๔.๐๒
๒๕๕๓	๑,๓๓๕,๑๕๕	๓๘,๖๔๓,๔๘๐	๓.๔๖
๒๕๕๔	๑,๙๕๐,๖๕๐	๓๘,๙๒๑,๕๐๘	๕.๐๑
๒๕๕๕	๑,๑๓๓,๘๕๑	๓๙,๔๐๗,๘๔๐	๒.๘๘
๒๕๕๖	๑,๑๘๓,๘๓๕	๓๘,๖๖๑,๐๕๓	๓.๐๖
๒๕๕๗	๑,๓๓๙,๘๓๔	๓๘,๕๗๖,๒๓๓	๓.๔๗
๒๕๕๘ ^๑	๑,๓๗๑,๔๗๑	๓๘,๒๗๙,๒๔๐	๓.๕๘

ตารางที่ ๑ จำนวนและสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรต่อกำลังแรงงานไทย^๒

^๑ ข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

^๒ สรุปรจากข้อมูลสถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี โดยฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และข้อมูลกำลังแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

จากตารางที่ ๑ ข้างต้นจะเห็นว่าในระยะเวลาตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงปัจจุบันจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นในอัตรามากกว่าร้อยละหกสิบในขณะที่อัตราเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานไทยมีเพียงร้อยละหกทำให้สัดส่วนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทยมีอัตราเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบในช่วงเวลาดังกล่าว แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดโดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จะพบว่าแรงงานส่วนใหญ่มีการเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย โดยมีสัดส่วนแรงงานที่เข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายถึงประมาณร้อยละเจ็ดสิบของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ซึ่งการเข้าเมืองผิดกฎหมายนี้เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยประสบมาโดยตลอดแม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายและการดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นระยะๆ แต่เนื่องจากประเด็นข้อจำกัดด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่นำไปสู่การขาดแคลนแรงงานในประเทศทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องอาศัยมาตรการผ่อนผันและให้เข้ามาจดทะเบียนเป็นรอบระยะเวลาแทนการผลักดันผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายออกจากราชอาณาจักร

ดังได้กล่าวแล้วว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แสดงในตารางที่ ๑ เป็นเพียงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรโดยไม่รวมแรงงานข้ามชาติอีกจำนวนกว่าเท่าตัวที่มีการเข้าเมืองผิดกฎหมายและยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร โดยอาศัยโอกาสที่ประเทศไทยให้มาขึ้นทะเบียนเป็นรอบๆ เพื่อได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานในราชอาณาจักรซึ่งปัจจุบันจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียนมีจำนวนมากกว่าสองล้านคน ในจำนวนนี้แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติสามสัญชาติหลัก ได้แก่ ลาว กัมพูชา เมียนมาแล้วมีประมาณหนึ่งล้านสองแสนคน โดยรวมแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ประมาณสองแสนหกหมื่นคน^๓ ส่วนที่เหลืออีกเกือบหนึ่งล้านหกแสนคนได้รับการผ่อนผันให้มาขอบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ใหม่ และอนุญาตให้ทำงานต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และเมื่อพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก ๒ ปี สิ่งที่น่าสนใจ คือแรงงานข้ามชาตินี้ซึ่งไม่รวมแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ราชอาณาจักรแล้วโดยไม่ถูกกฎหมายที่ไม่มีการขึ้นทะเบียน หรือรอเวลาเพื่อเข้าดำเนินการตามมาตรการพิสูจน์สัญชาติโดยแรงงานกลุ่มนี้เรียนรู้จากประสบการณ์ว่าประเทศไทยไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างเด็ดขาดจึงหลบเลี่ยงการดำเนินการให้ถูกต้องไว้ก่อนเพื่อรอให้มีการเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนรอบถัดไป ซึ่งที่ผ่านมาการเข้าออกโดยการลักลอบด้วยวิธีการต่าง ๆ นั้น แม้รัฐบาลจะประกาศว่าจะไม่ออกบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ให้อีกจึงไม่สามารถป้องปรามหรือทำให้แรงงานข้ามชาติเกรงกลัวได้ นอกจากนี้นายจ้างหรือสถานประกอบการต่าง ๆ ยังคงว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายด้วยสาเหตุที่หลากหลายทั้งต้องการลดต้นทุนการประกอบการ ไม่ต้องการยุ่งยากในการต้องดำเนินการตามกฎหมายแรงงาน และไม่มี ความเกรงกลัวว่าจะถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากรวมตัวเลขของแรงงานข้ามชาติทั้งสองประเภทคาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในปัจจุบันจำนวนมากกว่าที่รายงานอย่างเป็นทางการมากคือประมาณห้าล้านคน

ประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาระบบแรงงานข้ามชาติมาเป็นลำดับโดยเฉพาะกรณีปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญมากและพยายามแก้ไขอย่างเร่งด่วน

^๓ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, รายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าว ฉบับประจำเดือน มิถุนายน ๒๕๕๘

แต่ยังคงไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่ตั้งไว้ทั้งหมดเนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่งคืออุปสรรคในการตรวจสอบสัญชาติซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทางโดยหากพิจารณาจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนกับศูนย์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ตรวจสอบสัญชาติเสร็จสิ้นจะพบว่ามีสัดส่วนต่ำมากแสดงให้เห็นว่าประเทศต้นทางไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักในการร่วมแก้ไขปัญห าร่วมกับประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติทำให้ไม่สามารถผลักดันแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถตรวจพิสูจน์สัญชาติได้ทันตามระยะเวลาออกไปจากประเทศได้เนื่องจากจะสร้างปัญหาแก่ภาคการผลิตบางภาคโดยเฉพาะในกิจการประมงทะเล ทำให้มีความจำเป็นต้องมีขยายเวลาในการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในราชอาณาจักรออกไปอีกหลายครั้ง

ดังได้กล่าวถึงข้างต้น เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นปัญหาค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยได้หยิบยกให้ปัญหาการค้ามนุษย์นี้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ พร้อมกับมีการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙) ที่ให้ความสำคัญ ๕ ด้าน ได้แก่ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและการบริหารข้อมูล

สำหรับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์อันเป็นปัญหาต่อเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยอย่างมากจากการที่ประเทศไทยถูกลดระดับจากการจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่จัดระดับโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report – TIP Report) ซึ่งประเทศไทยถูกลดระดับเป็นระดับที่ ๓ อันเป็นระดับต่ำที่สุดในการจัดระดับทั้งหมดซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลปัจจุบันมุ่งแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยมีการออกมาตรการต่าง ๆ รวมถึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติและมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดแนวนโยบายด้านการค้ามนุษย์ ผลักดันแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติให้ได้ผลอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานข้ามชาติ และคำนึงถึงผลได้ผลเสียในระยะยาว นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาตามชายแดนควบคุมได้ยาก และจะเข้ามาตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ มาตรการแก้ปัญหาจึงไม่ใช่เพียงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่ต้องใช้วิธีการจัดการแรงงานทั้งระบบ มาตรการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลอาจแก้ไขปัญหได้ในระยะสั้นแต่ระยะยาวต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานทั้งระบบ โดยสำรวจความต้องการแรงงานข้ามชาติ ปรับโครงสร้างการจ้างงาน ย้ายอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นให้ไปตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะเช่น อยู่ใกล้เขตชายแดน หรืออาจต้องพิจารณาการย้ายฐานการผลิตสู่ประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะเมื่อมีการเปิดเขตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยจะต้องมีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่เพียงพอสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย การวางแผนนโยบายและการพิจารณาตัดสินใจด้วย

ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้มีการจัดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติใหม่โดยมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

บทที่ ๒

แนวความคิดพื้นฐานในการปฏิรูปแรงงานข้ามชาติ

๒. แนวความคิดพื้นฐาน

๒.๑ แนวคิดการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

๒.๑.๑ การจัดทำระบบข้อมูลและระบบสารสนเทศอย่างครบวงจร

๒.๑.๒ การปรับปรุงแบบการทำงานโดยปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

และการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก

๒.๒ แนวคิดการส่งเสริมทักษะวิชาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน และเพื่อยกระดับแรงงานชาวไทย

๒.๓ แนวคิดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในมิติอื่น ๆ สำหรับการกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติ

๒.๓.๑ แนวคิดในการกำหนดนโยบาย มาตรการในการกำกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

๒.๓.๒ แนวคิดในการกำหนดนโยบายและมาตรการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองประเภทต่าง ๆ

๒.๓.๓ แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒.๓.๔ แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและมาตรการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม

บทที่ ๓ วิธีการศึกษาวิจัย

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ที่ใช้วิธีการรวบรวมและศึกษาข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยทำการศึกษาประกอบกัน ดังนี้

๓.๑ ศึกษาจากเอกสาร

การศึกษาจากเอกสารเป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจาก เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ รายงานทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาจากกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง กฎหมายของฝ่ายบริหาร และกฎหมายระหว่างประเทศ

๓.๑.๑ การศึกษาจากอนุสัญญาในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน การส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน การส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างแรงงาน ความมั่นคงของผู้ใช้แรงงาน กระบวนการไตรภาคีด้านแรงงาน และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน โดยศึกษาจากอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ปัจจุบันมีอนุสัญญาเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทั้งสิ้นจำนวน ๑๘๙ ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖) ซึ่งอนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้นแล้ว โดยปัจจุบันประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วจำนวน ๑๔ ฉบับ และศึกษาจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานของต่างประเทศเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา

๓.๑.๒ การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายและคำสั่งของฝ่ายบริหาร และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ได้แก่

- ก. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒
- ข. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑
- ค. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- ง. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบางประการในไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว
- จ. พระราชบัญญัติอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ฉ. ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- ช. มติคณะรัฐมนตรี

๓.๑.๓ ศึกษาจากข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU)

๓.๑.๔ การศึกษาจากข้อมูลเชิงสถิติที่เกี่ยวข้อง เช่น สถิติภาวะการทำงานของประชากร สถิติเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

๓.๑.๕ การศึกษาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากงานวิจัยด้านแรงงานและการค้ามนุษย์จากเอกสารและรายงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาในหัวข้อต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมอาชีพ สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

๓.๒ ศึกษาโดยการประชุม การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่

การศึกษาข้อมูลโดยการประชุม การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่เป็นการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลด้านแรงงานข้ามชาติโดยตรง สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ รวมถึงองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเก็บข้อมูลดังนี้

๓.๒.๑ เก็บข้อมูลจากสถานประกอบการ ร่วมกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน แรงงานจังหวัด ในการเข้าพบเพื่อขอความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งขอรับทราบสถานะการดำเนินงาน ด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านแรงงานข้ามชาติ

๓.๒.๒ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้ประกอบการและผู้นำแรงงาน โดยอาศัยวิธีการพูดคุย รับฟังปัญหา เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสถานประกอบการ โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

๓.๒.๓ รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานข้ามชาติโดยการจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านแรงงานข้ามชาติโดยตรง

๓.๒.๔ รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติ

๓.๒.๕ วิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นจากการประชุมระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน รวมถึงความคิดเห็นที่ได้จากการเชิญองค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปการแรงงาน

๓.๒.๖ ศึกษาการจัดทำฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติ โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการด้านระบบสารสนเทศ และผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางร่วมกับนักวิชาการด้านแรงงาน

๓.๓ ศึกษาโดยการจัดกิจกรรม

๓.๓.๑ การจัดเวทีรับฟังปัญหา ตามหลักการที่ว่าความคิดเห็นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปประเทศไทยในครั้งนี้ โดยอาศัยวิธีการที่เป็นที่ยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการสร้างการมี

ส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนคือการประชาเสวนา เนื่องจากเป็นกระบวนการให้ประชาชนที่เข้าร่วมการเสวนาได้ฟังอย่างตั้งใจ มีกฎ กติกา ในการเสวนา โดยมีวัตถุประสงค์ให้การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศและเป็นการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิรูปและการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีกลุ่มเป้าหมายจากประชาชน ทุกสาขาอาชีพ ทุกตำบลในเขตอำเภอ

๓.๓.๒ การจัดประชุมสัมมนาแบบทั่วไปและเชิงปฏิบัติการ

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษารวบรวมข้อมูลทั้งสามส่วน การสรุปผลการศึกษาจะดำเนินการแยกออกเป็นประเด็นย่อยเพื่อให้ครอบคลุมถึงสภาพข้อเท็จจริงและสถานการณ์แรงงานข้ามชาติที่ตั้งคำถามไว้ในหลักการและเหตุผลซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

๔.๑ จำนวนแรงงานข้ามชาติในราชอาณาจักร

ตั้งคำถามถึงในหลักการและเหตุผลปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนมากขึ้นทุกปีโดยในปี ๒๕๕๘ มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร ณ เดือนมิถุนายนจำนวน ๑,๔๙๑,๔๑๙ คน ในจำนวนนี้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติประเภททักษะฝีมือไม่สูงนักดังจะพิจารณาได้จากรายงานของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานที่สรุปว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรส่วนใหญ่คือจำนวนมากกว่าหนึ่งล้านคนได้รับอนุญาตให้ทำงานสองตำแหน่งได้แก่ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้านในยี่สิบสี่ประเภทกิจการตามกฎหมาย^๔

ปัญหาสำคัญที่สำคัญที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่ประเทศไทยประสบตลอดมาคือปัญหาการเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายที่ทำให้แรงงานข้ามชาตินั้นผิดทั้งกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานในราชอาณาจักรซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในที่สุด

หากพิจารณาสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจะพบว่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ สัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายต่อจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรที่เหลืออยู่ ณ เดือนธันวาคมของแต่ละปีนั้นมีสัดส่วนที่สูงมากดังแสดงในตารางที่ ๒ กล่าวคือมีสัดส่วนสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่สัดส่วนประมาณร้อยละแปดสิบหกโดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละเจ็ดสิบถึงร้อยละแปดสิบตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ไม่รวมแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายแต่มีการเดินทางเข้าออกประเทศเพื่อลักลอบทำงานในราชอาณาจักรในทางปฏิบัติจริงซึ่งมีการประมาณกันว่ามีจำนวนมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรในปัจจุบัน

^๔ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สรุปสถานการณ์แรงงานต่างด้าวฉบับประจำเดือน มิถุนายน ๒๕๕๘

ปี	จำนวนแรงงานข้ามชาติ (คน)			สัดส่วนแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย (%)
	จำนวนรวม	เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย	เข้าเมืองผิดกฎหมาย	
๒๕๔๙	๘๒๖,๓๙๙	๑๑๒,๗๙๔	๗๑๓,๖๐๕	๘๖.๓๕
๒๕๕๐	๘๐๕,๗๖๔	๒๐๙,๑๕๑	๕๙๖,๖๑๓	๗๔.๐๔
๒๕๕๑	๗๙๐,๖๖๔	๒๒๘,๓๕๓	๕๖๒,๓๑๑	๗๑.๑๒
๒๕๕๒	๑,๕๔๔,๙๐๒	๒๑๐,๗๔๕	๑,๓๓๔,๑๕๗	๘๖.๓๖
๒๕๕๓	๑,๓๓๕,๑๕๕	๓๗๙,๕๖๐	๙๕๕,๕๙๕	๗๑.๕๗
๒๕๕๔	๑,๙๕๐,๖๕๐	๖๗๘,๒๓๕	๑,๒๗๒,๔๑๕	๖๕.๒๓
๒๕๕๕	๑,๑๓๓,๘๕๑	๙๔๐,๕๓๑	๑๙๓,๓๒๐	๑๗.๐๕
๒๕๕๖	๑,๑๘๓,๘๓๕	๑,๑๕๕,๘๒๖	๒๘,๐๐๙	๒.๓๗
๒๕๕๗	๑,๓๓๙,๘๓๔	๑,๓๑๖,๘๕๒	๒๒,๙๘๒	๑.๗๒
มีนาคม ๒๕๕๘	๑,๓๗๑,๔๗๑	๑,๓๔๕,๙๑๓	๒๕,๕๕๘	๑.๘๖
มิถุนายน ๒๕๕๘	๑,๔๙๑,๔๑๙	๑,๔๖๖,๗๙๔	๒๔,๖๒๕	๑.๖๕

ตารางที่ ๒ สถิติการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ^๔

ดังได้กล่าวถึงแล้วว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติในตารางที่ ๒ นั้นไม่รวมแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรซึ่งจำนวนแรงงานในกลุ่มนี้อาจพิจารณาประมาณการจำนวนโดยอนุมานจากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียนตามการผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ ศูนย์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยการเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศให้แรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมา มาขึ้นทะเบียน ณ ศูนย์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยมีการจัดตั้งศูนย์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ขึ้นทั่วประเทศในทุกจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับต่อมา^๖ โดยมีแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามมาขึ้นทะเบียนถึง ๑,๖๒๖,๒๓๕ คน

^๔ สรุปรายชื่อข้อมูลสถิติแรงงานต่างด้าวรายเดือน และข้อมูลสถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี โดยฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยไม่รวมยอดการจดทะเบียนจากศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

^๖ ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๙๐/๒๕๕๗ ฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๑๑๗/๒๕๕๗

สัญชาติ	จำนวน (คน)		
	แรงงานข้ามชาติ	ผู้ติดตาม	จำนวนรวม
เมียนมา	๖๒๓,๖๔๘	๔๐,๘๐๑	๖๖๔,๔๔๙
กัมพูชา	๖๙๖,๓๓๘	๔๒,๖๐๙	๗๓๘,๙๔๗
ลาว	๒๑๓,๖๘๙	๙,๑๕๐	๒๒๒,๘๓๙
รวม	๑,๕๓๓,๖๗๕	๙๒,๕๖๐	๑,๖๒๖,๒๓๕

ตารางที่ ๓ สรุปยอดรวมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗^๗

จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) จำนวนหนึ่งล้านหกแสนคนเศษตามที่กล่าวถึงข้างต้น ตามประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้มีการขยายเวลาการรับลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติและให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกไปให้แก่แรงงานข้ามชาติโดยให้มีผลใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและออกใบอนุญาตทำงานต่อไป ซึ่งต่อมามีมติของรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้มีดำเนินการตรวจพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติสามประเทศ ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว

ปัจจัยเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศไทย และลักษณะของกระบวนการผลิตและการให้บริการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเข้มข้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่ทำให้แรงงานบางประเภทขาดแคลนทำให้มีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมาที่ปัจจุบันกลายเป็นกำลังแรงงานสำคัญในบางภาคส่วนหลักที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และในกิจการประมง ซึ่งหากพิจารณาสัดส่วนแรงงานจากประเทศเมียนมาจะพบว่าในจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้าเมืองและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายราวหนึ่งล้านสามแสนคนประกอบด้วยแรงงานจากเมียนมาถึงประมาณหนึ่งล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละแปดสิบของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมด๘ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณากรอบความร่วมมือกับเมียนมาอย่างเร่งด่วนประกอบกับเมื่อพิจารณาอัตราการตรวจพิสูจน์สัญชาติสำเร็จที่เป็นชาวเมียนมาสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่พบว่าการตรวจสัญชาติของชาวเมียนมาเรียบริ้อยมีจำนวนน้อยมากคือคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละสิบของแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้แรงงานที่เข้า

^๗ ที่มา: ข้อมูลรายงานสรุปยอดรวมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service: OSS) โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน รวบรวมจากข้อมูลสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗

^๘ กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๗), หน้า ๖๐

มาลงทะเบียนและได้รับการผ่อนผันทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นอยู่ระหว่างการตรวจสัญชาติเพื่ออนุญาตทำงานต่อไป

สำหรับกรณีแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติที่ถูกจับตามองที่สุดกลุ่มหนึ่งนั้น ก็ได้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติโดยผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากลาว กัมพูชาและเมียนมา ให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกหนึ่งปี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างและนำแรงงานข้ามชาติไปทำทะเบียนประวัติสุขภาพ และขออนุญาตทำงาน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service, OSS) ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

อย่างไรก็ดีจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจำนวนมากขึ้นทุกปี ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน นอกจากนี้ภาครัฐยังต้องพิจารณาประเด็นความมั่นคงด้านแรงงานเนื่องจากปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรจำนวนมากโดยเฉพาะเมียนมาล้วนอยู่ในช่วงเวลาที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป จึงมีความเป็นไปได้ที่ในอนาคตแรงงานเหล่านี้อาจมีการเคลื่อนย้ายกลับเข้าไปในประเทศซึ่งหากประเทศไทยไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับอาจส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและภาคเกษตรกรรมรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีการพึ่งพาแรงงานนี้อยู่ด้วย

นอกจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนแรงงานข้ามชาติในแต่ละกิจการไว้รวมถึงไม่ได้มีการศึกษาในรายละเอียดว่า สัดส่วนแรงงานข้ามชาติในประเทศต่อกำลังแรงงานไทย ที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด สัดส่วนในแต่ละขณะมีความสอดคล้องกับความต้องการจริงของตลาดแรงงานไทยหรือไม่ จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์และกำหนดในอนาคต

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าการเก็บข้อมูลแรงงานในลักษณะตัวบุคคลในประเทศไทยยังไม่ครบสมบูรณ์ โดยปัญหาหนึ่งเกิดจากการความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลจากนายจ้างและผู้ประกอบการที่ยังมองถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก หากทางหลีกเลี่ยงโดยมีความเชื่อว่า หากมีปัญหาสามารถเอาตัวรอดได้ โดยการจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐ

๔.๒ ผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ

การที่ประเทศไทยมีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาตินั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ ในแง่การมีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่สูงมากนั้น ประสพการณ์จากหลายประเทศต้องมีการทบทวนนโยบายในการรับแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุผลการมีจำนวนแรงงานข้ามชาติมากเกินไปจนประชาชนในประเทศมีความรู้สึกว่าได้รับผลกระทบในระดับที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง กรณีอยู่ในระดับที่ประชาชนพอรับได้หรืออดทนได้ รัฐบาลอาจไม่อยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากมากนักแต่เมื่อใดที่จำนวนแรงงานข้ามชาติมีมากเกินไปที่ประชาชนในประเทศรับได้ หรือมีจำนวนที่มากกว่าความต้องการแรงงาน หรือกรณีที่มีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือมีการลักลอบทำงานด้วยแล้ว ผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาตินี้มิได้เกิดกับประเทศผู้รับแต่ฝ่ายเดียว แต่มีผลกระทบต่อประเทศต้นทาง ประชาชนในประเทศผู้รับ และมีผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติด้วย

๔.๒.๑ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

จากรายงานผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย^{๙๙}สรุปว่าการมีแรงงานข้ามชาตินั้นแม้ว่าจะดูเหมือนเข้ามาทดแทนและช่วยให้ภาคการผลิตไม่ต้องหยุดชะงักโดยเฉพาะในภาคการผลิตและการบริการที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น โดยหากพิจารณาผลการศึกษาของธนาคารโลกระบุว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทยที่แท้จริง (Real GDP) ถึงประมาณร้อยละหนึ่ง^{๑๐} และมีส่วนช่วยให้ภาคการผลิตของประเทศไทยที่ใช้แรงงานเข้มข้นนั้นมีความสามารถในการแข่งขันได้สำหรับกรณีการแข่งขันด้วยราคา อย่างไรก็ตามข้อดีดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นข้อดีในระยะสั้น แต่การจ้างแรงงานข้ามชาติชนิดแรงงานไร้ฝีมือนี้จะส่งผลกระทบต่อผลิตภาพของประเทศโดยรวมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศในระยะยาว กล่าวคือกรณีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตของประเทศซึ่งผู้ประกอบการและเจ้าของกิจการควรมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านดังกล่าวแต่เมื่อมีแรงงานข้ามชาติเป็นทางเลือกทำให้ไม่เห็นความสำคัญในด้านนี้ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศในระยะยาว นอกจากนี้การจ้างแรงงานข้ามชาติยังมีผลกระทบต่อผลิตภาพ (Productivity) ของประเทศ โดยในรายงานผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย^{๑๑}สรุปว่าการจ้างแรงงานข้ามชาติประเภทแรงงานไร้ฝีมือนั้นจะทำให้ผลิตภาพของประเทศลดลงในอัตราร้อยละห้าต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นร้อยละสิบ

นอกจากนี้การมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยประเภทแรงงานไร้ฝีมือในลักษณะที่เป็นทดแทนบางส่วนและเป็นการเสริมการทำงานของกำลังแรงงานชาวไทยในกรณีเป็นการทำงานทดแทนเนื่องจากเป็นงานที่คนไทยบางส่วนไม่ต้องการทำ หรือนายจ้างสถานประกอบการต้องการเลือกจ้างแรงงานข้ามชาติจะทำให้เกิดการแข่งขันหรือแย่งงานกำลังแรงงานชาวไทยโดยเฉพาะหากคนไทยดังกล่าวเป็นแรงงานไร้ฝีมือ หรือเป็นผู้ใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันในธุรกิจบางประเภทเกิดสถานการณ์ที่มีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในอัตราที่สูงมาก และมีปัญหาที่พบมากคือ การมีอัตราการเปลี่ยนงานสูงโดยเฉพาะในกิจการประมงทะเลซึ่งมีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจำนวนมากและเป็นกิจการที่มีสภาพการจ้างที่ขาดเสถียรภาพเนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ใช้เป็นทางเลือกหรือเป็นงานชั่วคราว ก่อนจะเปลี่ยนไปทำงานประเภทอื่นเมื่อมีโอกาสจนในปัจจุบันพบว่าสมาคมประมงทะเลเรียกร้องให้รัฐเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่มีสัญชาติอื่นนอกเหนือจากกัมพูชา ลาว และเมียนมาได้เข้ามาทำงานมากขึ้นเพื่อให้ นายจ้างมีทางเลือกมากขึ้น

๔.๒.๒ ผลกระทบด้านสังคม

ผลกระทบด้านสังคมต่อประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่ต้องนำมาซึ่งนำหนักในการกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติในอนาคตด้วย โดยผลกระทบด้านนี้มีหลายประการ

ประการแรก ประชาชนในประเทศปลายทางต้องอดทนต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความไม่สะดวกในการใช้บริการสาธารณะ บางประเภท อาทิ การเข้าคิวรอรถประจำทาง การใช้บริการสถานพยาบาล ซึ่งกรณีบางจังหวัดในประเทศไทยโดยเฉพาะบางจังหวัดริมทะเลของประเทศไทยมีสถิติการเกิดของทารกที่มีบิดามารดาเป็นแรงงานข้ามชาติจำนวนมากกว่า หรือใกล้เคียงกับทารกที่เกิดจากบิดา

^{๙๙} วาทีณี แก้วทับทิม, รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ ๘๖ เรื่อง ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพหุศตวรรษที่ ๒๑, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓) หน้า ๗-๘

^{๑๐} อ้างอิงในรายงานของ International Organization for Migration (IOM) โดย Jerrold W. Huguet and Aphichat Chamratrithirong, Thailand Migration Report 2011: Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers (Bangkok: 2011) p. 53-56

^{๑๑} อ้างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๙, หน้า ๒๑

มารดาคนไทย ซึ่งหมายถึงการใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้น อันทำให้งบประมาณการสาธารณสุขต้องเพิ่มขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นการมีประชากรเพิ่มยังเป็นการแสดงถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของสาธาณูปโภค อาทิ การไฟฟ้า ประปา การเก็บขยะ รวมทั้งความเสื่อมโทรมของชุมชนและสภาพแวดล้อม ซึ่งควรนำมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักความคุ้มค่า

ประการที่สอง ปัญหาอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นทั้งระหว่างแรงงานข้ามชาติเอง หรือระหว่างแรงงานข้ามชาติกับชาวไทย โดยเฉพาะหากเป็นกรณีแรงงานข้ามชาตินั้นเข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องกฎหมายซึ่งจะทำให้การติดตามกรณีมีปัญหาทำได้ยาก

ประการที่สาม ผลกระทบด้านสาธารณสุขเนื่องจากการมีการจ้างแรงงานข้ามชาติอาจส่งผลต่อการให้บริการสาธารณสุขแก่คนในชาติในแง่ของภาระงานที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในเขตจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากแล้วยังมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุการฆ่าของโรคบางโรคที่บางกรณีเป็นโรคติดต่อที่ไม่พบในประเทศไทยหรือกำลังจะหมดไปจากประเทศไทยแต่เมื่อมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากและกรณีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะไม่ได้ผ่านกระบวนการตรวจรับรองสุขภาพจึงเกิดความเสี่ยงที่โรคเหล่านี้จะกลับมาเป็นปัญหาอีก นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีโอกาสเป็นโรคติดต่อและทำให้เกิดการแพร่กระจายของโรคติดต่อได้เนื่องจากควบคุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ได้ยาก

โดยสรุปแล้วประเทศไทยอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายและการจัดสรรงบประมาณอันเป็นผลกระทบมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศ เช่น การเพิ่มขึ้นของงบประมาณค่าใช้จ่ายทางการให้บริการสาธารณสุขหรือการให้บริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้การมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งทั้งระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกันเองและข้อขัดแย้งกับคนไทยได้ นอกจากนี้ยังมีกรณีปัญหาจากแรงงานข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยมากเช่น กรณีชาวโรฮิงจาที่มีการเสียชีวิตจำนวนมากจากการเดินทางหรือมีการพบว่ามีชีวิตในราชอาณาจักรจำนวนมากโดยมีความเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ประเทศไทยควรต้องชั่งน้ำหนักและปรับนโยบายการกำกับ และควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรือใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่าน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าที่ผ่านมามีนโยบายตอบสนองต่อผลกระทบในด้านต่าง ๆ ค่อนข้างช้า หรือต้องรอให้เกิดปัญหารุนแรงจึงมีการจัดการอย่างจริงจัง แต่ก็ยังขาดความต่อเนื่อง และเป็นนโยบายที่ไม่ชัดเจน

๔.๒.๓ ผลกระทบด้านความมั่นคง

การมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศนอกจากจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเนื่องจากภาวะการพึ่งพาแรงงานจากภายนอกประเทศแล้วยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้วยโดยเฉพาะกรณีแรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเนื่องจากจะเป็นคนกลุ่มที่ไม่สามารถทราบจำนวนหรือแหล่งที่อยู่ที่แน่นอน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านแรงงานและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๔.๒.๔ ผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติ

ผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติ เมื่อต้องเดินทางจากบ้านเกิดมาทำงานในต่างประเทศนั้นหากเป็นกรณีต่างถิ่นต่างประเทศทำให้ต้องทำงานเก่า หรือออกจากงานเก่าส่งผลให้มีข้อเสียเปรียบคือการสูญเสียอาวุโสหากต้องกลับไปทำงานที่เดิมเพราะงานที่ทำขาดช่วงหรือขาดความต่อเนื่อง

นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติอาจพบปัญหาสภาพการจ้างไม่ดีโดยเฉพาะกรณีเป็นแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองเพื่อทำงาน ทั้งนี้ นอกจากสภาพการทำงานที่ไม่ดีแล้ว แรงงานข้ามชาติอาจถูกเลือกปฏิบัติ เพราะแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยถูกมองว่าเป็นลูกจ้างประเภทชั้นสอง

ผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติในลักษณะการถูกเลือกปฏิบัติ หรือการถูกต่อต้าน (Xenophobia) ซึ่งลักษณะของการเลือกปฏิบัติ หรือมีปฏิกริยาไม่พอใจ จะส่งผลต่อแรงงานต่างชาติในลักษณะต่าง ๆ อาทิ

๑) การขาดการคุ้มครองทางด้านกฎหมายแรงงาน เพราะแรงงานข้ามชาติจำนวนมากลักลอบทำงานนอกระบบซึ่งกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมถึง หรือแม้จะมีกฎหมายเพื่อการดังกล่าวก็อาจมีปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย

๒) เกิดปัญหาในการส่งรายได้กลับประเทศต้นทางทำให้บางกรณีต้องเลือกใช้วิธีผิดกฎหมาย

๓) สถานกงสุลหรือสถานทูตของประเทศที่คนงานสังกัดไม่อาจดูแลได้ทั่วถึง และการคุ้มครองทำได้จำกัด

๔) การถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง

๕) การมีสภาพการจ้างไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

๖) การมีโอกาสที่จะถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งอาจเข้าข่ายการค้ามนุษย์ และการบังคับใช้แรงงานกรณีอื่น ๆ เช่น อาจถูกยึดหรือเก็บหลักฐานใบสำคัญประจำตัว

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้วปัญหาที่แรงงานข้ามชาติแทบทุกคนประสบก็คือการต้องพลัดพรากจากครอบครัว จากบุตร สามีหรือภรรยาเป็นเวลาค่อนข้างนาน ซึ่งบ่อยครั้งจะนำไปสู่ปัญหาครอบครัวซึ่งสร้างความวิตกกังวลกับแรงงานข้ามชาติอยู่เสมอ

๔.๒.๕ ผลกระทบต่อประเทศต้นทาง

ประเทศต้นทางจะได้รับผลกระทบจากการที่ต้องสูญเสียกำลังแรงงาน โดยเฉพาะกำลังแรงงานในวัยหนุ่มสาวซึ่งเป็นกลุ่มกำลังแรงงานที่สามารถสร้างผลิตผลได้เต็มที่ ทำให้ประเทศต้นทางสูญเสียแรงงานทั้งแรงงานที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือ ซึ่งในระยะยาวหากประเทศต้นทางมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้กำลังแรงงานมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน นอกจากนี้ในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างในประเทศต้นทางซึ่งจะถูกกดดันให้มีความจำเป็นต้องปรับให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานทำงานในประเทศ

แม้จะมีข้อดีในการที่แรงงานข้ามชาติสามารถสร้างรายได้และส่งกลับไปยังประเทศได้แต่สิ่งที่ประเทศต้นทางมีความจำเป็นต้องเตรียมการเพื่อรับมือ คือความเหลื่อมล้ำของรายได้ ซึ่งครอบครัวของแรงงานข้ามชาติจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการมีรายได้ที่ได้รับจากแรงงานข้ามชาติเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย สร้างบ้านใหม่ หรือการดูแลส่งเสริมสมาชิกในครอบครัวซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นรูปธรรมแสดงให้เห็นข้อแตกต่างของรายได้ของประชาชนในประเทศ

๔.๓ การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายเพื่อทำงานในประเทศอื่นนั้นโดยมากมีเหตุจูงใจจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ ร่วมกับปัจจัยทางสังคม หรือบางกรณีมีปัจจัยทางการเมืองเป็นหลัก แรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีความ

คาดหวังอนาคตที่ดีกว่า คุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และโอกาสการมีรายได้ที่สูงกว่าการทำงานในประเทศต้นทาง แนวทางการแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เหมาะสมจึงควรเริ่มต้นจากการยอมรับว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนา ซึ่งจะเกิดทั้งประเทศปลายทางและประเทศต้นทาง ประเทศปลายทางที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานในขณะที่เศรษฐกิจขยายตัวทำให้มีความจำเป็นต้องมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาเติมเต็มภาคส่วนที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในส่วนของประเทศต้นทางซึ่งโดยมากเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าจะได้รับประโยชน์จากเงินตราต่างประเทศที่ส่งกลับเข้าไปช่วยสร้างดุลการชำระเงิน ขณะเดียวกันแรงงานที่เคลื่อนย้ายจะมีโอกาสพัฒนาจากแรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือประสบการณ์ในการทำงานเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต้นทางในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศไทยในปัจจุบันประเด็นปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติโดยหลักแล้วเกิดจากการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้อง ทำให้ไม่อาจควบคุมดูแลได้ตามกฎหมายส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาสภาพการทำงาน ปัญหาสวัสดิภาพและอนามัยของแรงงาน และนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์

๔.๓.๑ ปัจจัยตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

การทราบปัจจัยตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะช่วยให้สามารถจัดการปัญหาหรือกำหนดแนวนโยบายได้ตรงจุด ตัวกระตุ้นที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามประเทศมี ๒ ลักษณะ คือ ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) จากประเทศปลายทาง หรือเรียกว่าแรงดูด กับปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศต้นทาง เมื่อทั้งสองปัจจัยมีความสมดุลจะเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานขึ้น ซึ่งปัจจัยดึงดูดเช่นที่กล่าวข้างต้นมักเกิดจากการที่สภาพเศรษฐกิจของประเทศปลายทางอยู่ในสถานะที่ดีกว่าประเทศต้นทาง ทำให้มีโอกาสในการทำงาน รวมถึงมีโอกาสที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนปัจจัยผลักดันมักเกิดในทางตรงข้ามกล่าวคือมักเกิดจากปัญหาสภาพการจ้างงานและความต้องการแรงงานในประเทศต้นทางที่หางานทำยากและมีค่าแรงต่ำกว่า ในส่วนของประเทศไทยและแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านนั้นปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ หรือที่ก่อให้เกิดแรงดึงดูดผลักดันนั้นสรุปสาระสำคัญในประเด็นหลักได้สามประการ ได้แก่

ก. ความไม่เท่าเทียมของการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้แรงงานข้ามชาติหาแหล่งงานที่มีรายได้สูงกว่าเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

ข. การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร สำหรับกรณีของไทยที่มีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในสัดส่วนลดลงทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน

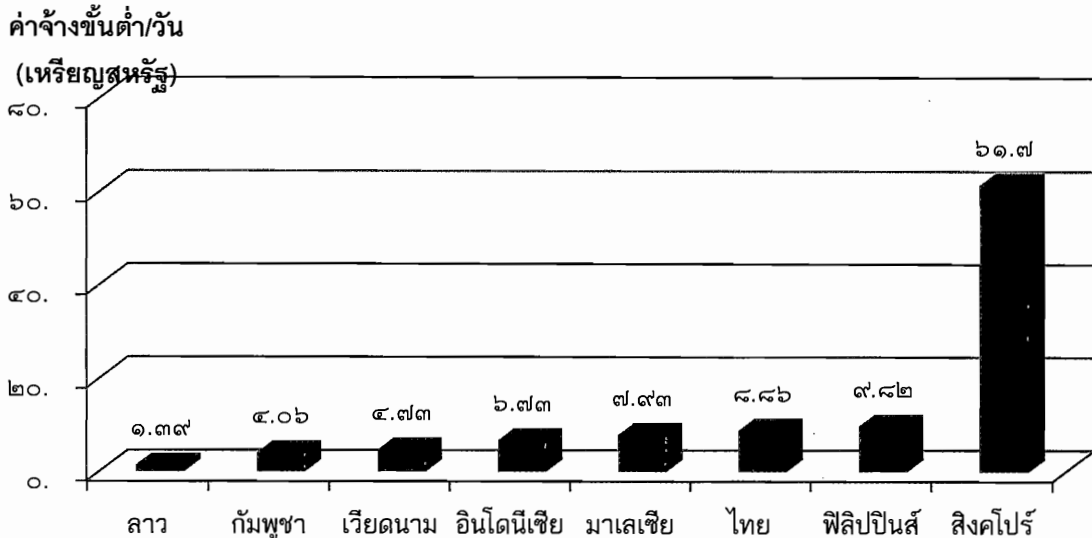
ค. การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้รวดเร็ว และมีความสะดวกในการติดต่อ เคลื่อนย้ายแรงงาน

จากการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการการแรงงาน สภาพภูมิรัฐแห่งชาติที่อ้างถึงรายงานการศึกษาของหน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยไทย มีการสรุปมูลเหตุการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยดังนี้

“มูลเหตุสำคัญของปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้น เริ่มจากความต้องการแรงงานราคาถูกผู้ประกอบการหรือนายจ้าง อาศัยจุดอ่อนของภาครัฐที่ยืดหยุ่นผ่อนผันนโยบายแรงงานไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งขั้นตอนการจดทะเบียนที่ค่อนข้างปฏิบัติได้ยากและมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ทำให้นายจ้างไม่นำแรงงานข้ามชาติมาเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนเป็นการจงใจ

หลีกเลี่ยง ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามาทำงานภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นปัญหามีจำนวนมาก การดูแลจากเจ้าหน้าที่ไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกจุด ทำให้การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ที่ผ่านมาระบบแก้ไขปัญหาของกองกำลังป้องกันชายแดนคือเมื่อตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางทันที แต่ยังไม่มีความมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากไม่ดำเนินการแก้ไขให้เท่าทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ศึกษาการดำเนินการตั้งแต่จุดเกิดเหตุ ศึกษาบริเวณชายแดนจะทำให้แก้ไขปัญหาระบบงานข้ามชาติเป็นไปด้วยความยากลำบาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ”^{๑๒}

ประเด็นความไม่เท่าเทียมของรายได้ที่อาจพิจารณาได้จากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีอัตรา ๓๐๐ บาทต่อวัน ซึ่งสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศต้นทางหลักของแรงงานข้ามชาติได้แก่ ลาว กัมพูชา และเมียนมา นอกจากนี้ในแง่ของการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม ประเทศไทยมีกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและมีระบบสวัสดิการที่มีความเป็นสากลมากกว่าประเทศต้นทางโดยเฉพาะกรณีการดูแลเรื่องการขาดรายได้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเจ็บป่วย ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน เงินออม (บำเหน็จ) ภายหลังสิ้นสุดการจ้าง ซึ่งตามกฎหมายแรงงานในประเทศไทยมีการบังคับใช้กับแรงงานทั้งชาวไทยและแรงงานข้ามชาติ



แผนภาพที่ ๑ ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘^{๑๓}

ปัญหาที่ตามมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอีกประการหนึ่งคือ การฉกฉวยโอกาสจากการจัดระบบการคุ้มครองดูแลสุขภาพ หรือการให้บริการสาธารณสุขที่จัดให้กับประชาชนในด้านอื่นซึ่งเป็นสิ่งที่แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านไม่มีหรือไม่ได้รับ ด้วยเหตุนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะมีผู้ติดตามซึ่งเป็นเด็กและผู้สูงอายุเข้ามาด้วย ซึ่งจากตัวเลขขึ้นทะเบียนล่าสุดกว่าหนึ่งล้านหกแสนคนมีผู้ติดตามถึงประมาณเก้าหมื่นคน (๙๒,๕๖๐ คน) ซึ่งมักมีประเด็นต้องพิจารณาเรื่องการเคลื่อนย้าย

^{๑๒} รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง “การขึ้นทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อแก้ไขปัญหาระบบงานข้ามชาติผิดกฎหมาย”

^{๑๓} ข้อมูลจาก http://www.nwpc.dole.gov.ph/pages/statistics/stat_comparative.html เข้าดูวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

แรงงานแอบแฝงด้วยการฉวยโอกาสเข้ารับสวัสดิการจากประเทศปลายทาง (Welfare Tourism)^{๑๔} ซึ่งครอบคลุมถึงการเข้ารับการศึกษาของเด็ก โดยปัญหานี้เกิดขึ้นทั่วไปในทุกภูมิภาคที่มีข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติแม้แต่ในสหภาพยุโรป

การเคลื่อนไหลในลักษณะเช่นนี้เป็น การเคลื่อนไหลเพื่อเป้าหมายการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า การมีรายได้ที่ดีกว่า ซึ่งเป็นลักษณะหรือธรรมชาติของผู้เคลื่อนย้ายโดยทั่วไป ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าควรรับเข้ามาจำนวนเท่าใด จำนวนที่เหมาะสมกับตลาดแรงงาน เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ รวมทั้งการคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม และงบประมาณที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้นจากการมีแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามมากเกินไป

ปัจจัยสุดท้ายที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานคือ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้ประเทศไร้พรมแดน ทำให้ไม่มีอุปสรรคในการเดินทาง รวมถึงทำให้ผู้ใช้งานสามารถติดต่อกันได้ทั่วโลกส่งผลให้เกิดเครือข่ายแรงงานข้ามชาติทำได้สะดวกมากขึ้นและมีต้นทุนไม่สูงนัก ทำให้มีการประสานติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างแรงงานข้ามชาติ แหล่งงานที่มีอัตราว่าง การจ่ายค่าตอบแทนอย่างกว้างขวางเกิดปัญหาการโยกย้ายเข้าออกงานสูงมากในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารยังช่วยทำให้เกิดการอพยพแรงงาน บางส่วนไม่ผ่านนายหน้า โดยการเดินทางเข้ามาเองในฐานะนักท่องเที่ยวหรือลักษณะอื่น ๆ เมื่อพบคนรู้จักก็จะชักชวนไปทำงานในลักษณะลักลอบ หรือไม่ขออนุญาตทำงาน ทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการจัดระบบ การกำกับ ควบคุมดูแลแรงงานข้ามชาติทำได้ยาก และเกิดกรณีการผิดข้อตกลงการจ้างแรงงานที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ทั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

การศึกษารวบรวมข้อมูลการเคลื่อนย้ายแรงงานทำโดยการพิจารณาร่วมกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของนีโอคลาสสิกที่กล่าวไว้ดังนี้

ทฤษฎีมหภาค: สาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นซึ่งในกรณีนี้คือการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือความแตกต่างของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานทำให้เกิดความแตกต่าง ในค่าจ้าง โดยค่าจ้างในประเทศที่มีแรงงานมากจะมีค่าจ้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ที่มีแรงงานน้อย มีผลให้แรงงานในประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ อพยพไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างที่สูงกว่าโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนที่เป็นทุนมนุษย์ค่าจ้างของบุคคลกลุ่มนี้ถ้าอยู่ในประเทศที่มีแรงงานมากค่าจ้างก็ยังคงสูงทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มนี้จะมีการเคลื่อนย้ายน้อยกว่าแรงงานไร้ฝีมือ

ทฤษฎีจุลภาค: เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการย้ายถิ่น โดยมองในระดับส่วนบุคคลเป็นหลัก ผู้ย้ายถิ่นจะตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่นั้น ผู้ย้ายถิ่นจะมีการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับก่อน หากผู้ย้ายถิ่นประเมินแล้วว่าถิ่นที่จะย้ายไปอยู่ใหม่นั้น ได้รับผลตอบแทนสุทธิมีค่าเป็นบวกก็จะย้ายเข้าไปในถิ่นที่นั้น

ทั้งนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของนีโอคลาสสิกเบื้องต้นกล่าวถึงประโยชน์และข้อด้อยของแรงงานข้ามชาติว่ามีมากมาย โดยหลักการประโยชน์หรือข้อดีของการมีแรงงานข้ามชาติหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานสามารถสรุปได้ดังนี้

^{๑๔}International Labour Conference, 103rd Session, 2014. Report of the Director-General. Fair migration: Setting an ILO agenda. (Geneva: 2014), p. 14-15

กรณีประเทศต้นทาง ทำให้คนมีงานทำ ลดปัญหาการว่างงาน ลดปัญหาประชากรล้น ได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งรายได้กลับประเทศของแรงงานข้ามชาติ และได้แรงงานมีทักษะเมื่อคนเหล่านั้นกลับประเทศ เป็นต้น

กรณีประเทศปลายทาง แรงงานข้ามชาติเข้ามาเสริมทำให้เศรษฐกิจไหลคล่องช่วยทำงานทดแทนในประเภทงานที่คนท้องถิ่นไม่ทำ ได้แรงงานทักษะเข้ามาในประเทศ (Brain Gain) มีแรงงานหลากหลายให้เลือก สตรีท้องถิ่นมีโอกาสทำงานเต็มเวลา เป็นต้น

กรณีนายจ้างและสถานประกอบการ มีคนทำงานต่อเนื่อง ส่งเสริมการลงทุน ขยายกิจการ มีแรงงานหลากหลายให้เลือก ไม่ต้องโยกย้ายการลงทุน ต้นทุนไม่สูงเกินไป

กรณีแรงงานข้ามชาติ มีงานทำ มีคุณภาพชีวิตดีกว่าทำงานในประเทศต้นทาง มีเงินออม มีประสบการณ์การทำงานและทักษะใหม่

ส่วนข้อดีของการเคลื่อนย้ายแรงงานและมีแรงงานข้ามชาติในประเทศ สรุปได้ดังนี้

กรณีประเทศต้นทาง สูญเสียกำลังคน โดยเฉพาะคนหนุ่มสาววัยทำงาน (Brain Drain) ปัญหาสังคม วิกฤตการทางานให้ทำหากกลับมาพร้อม ๆ กัน

กรณีประเทศปลายทาง ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ การพัฒนาอุตสาหกรรมล่าช้า เพราะอาศัยแรงงานราคาถูก ต้นทุนทางสังคม ค่าจ้างปรับขึ้นช้า ส่งผลให้แรงงานท้องถิ่นต้องรับเคราะห์

กรณีนายจ้าง ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ อาทิ เกิดปัญหาการขาดคนทำงาน และอาจต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในบางด้าน ที่อาศัยทักษะเป็นการเฉพาะ

กรณีแรงงานข้ามชาติ มีปัญหามาตรฐานการทำงานต่ำ สภาพการจ้างเลวร้าย และส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาครอบครัว

กรณีประชาชนในประเทศปลายทาง ต้องยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ต้องเข้าคิวรอบริการสาธารณะนานกว่าเดิม เพราะมีต่างชาติเข้าคิวด้วย ชุมชนเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ข้อดีและข้อดียี่ห้านำมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาการใช้แรงงานข้ามชาติแล้ว จะเห็นความหลากหลายหรือสิ่งที่ควรทำหรือไม่ควรทำหลายประการ ในการที่จะคุ้มครองแรงงานข้ามชาติก็ตีการกำกับควบคุมการไหลเข้าออกตามความเป็นจริงหรือความต้องการของตลาดที่แท้จริงก็ดี หรือการดูแลผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนหรือผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการมีหรือการใช้แรงงานข้ามชาติก็ดี สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความพยายามของรายงานฉบับนี้ซึ่งต้องการปฏิรูปการจัดการ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

ประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อใช้เป็นปัจจัยหรือนำมาประกอบการกำหนดนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรก บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของประเทศต้นทางซึ่งสามารถมีส่วนกำหนดหรือกำกับความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมของการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประเทศต้นทางนั้นจะมองเฉพาะประโยชน์ที่ได้รับจากเงินตราต่างประเทศที่พลเมืองของตนเองส่งกลับเป็นรายได้คงไม่เพียงพอ แต่ควรต้องคำนึงถึงสภาพการทำงานและสวัสดิการของพลเมืองของตนที่ต้องเดินทางเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศอื่นด้วย แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงสำหรับแรงงานข้ามชาติในส่วนใหญ่ที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยพบว่าประเทศต้นทางบางประเทศหลังเลหรืออดีตในการพิสูจน์สัญชาติพลเมืองของตน ซึ่งส่งกระทบตามมาหลายประการ นอกจากนี้การไม่ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังจากประเทศต้นทางเป็นข้อจำกัดที่มีผลกระทบกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอย่างมากเนื่องจาก ในทางกลับกันประเทศต้นทางเองก็ไม่สามารถ

เข้ามาดำเนินการกีดกันได้มากนักเนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่เดินทางไปทำงานในประเทศปลายทางย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศปลายทางซึ่งประเทศต้นทางไม่อาจแทรกแซงได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีข้อจำกัดหลายประการแต่ประเทศต้นทางสามารถออกมาตรการหลายอย่างเพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของพลเมืองตนเอง อาทิ การกำกับดูแลบริษัทจัดหางานเอกชนมิให้เอาเปรียบหรือค้ำกำไรเกินควรจากการจัดหา จัดส่ง ดูแลแรงงานก่อนเตรียมตัวเดินทาง การฝึกอบรมทักษะเพื่อให้สามารถทำงานในประเทศปลายทางได้เต็มที่ หรือแม้แต่การออกแบบมาตรฐานสัญญาจ้างที่เป็นธรรมซึ่งแรงงานควรรับรู้ รับทราบก่อนออกเดินทาง เป็นต้น

โดยสรุปการสร้างความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินั้น ประเทศต้นทางสามารถมีส่วนร่วมได้ซึ่งแนวนโยบายปฏิรูปการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเด็นนี้ จะกล่าวเพิ่มเติมอีกครั้งในหัวข้อเรื่องการกำหนดนโยบาย

ประการที่สอง บทบาทนายจ้างหรือสถานประกอบการในการสร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ถูกต้องถูกกฎหมาย นายจ้างหรือสถานประกอบการถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ แต่เป็นภาคส่วนที่ไม่ได้มีการถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดมากนักมาโดยตลอดด้วยสาเหตุหลายประการโดยเฉพาะกรณีผลกระทบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการผลิตของประเทศหากมีการเคร่งครัดนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ตามหลักการแล้วนายจ้างหรือสถานประกอบการถือเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาช่วยเติมเต็มงานส่วนที่มีการขาดแคลนแรงงานจากเหตุปัจจัยด้านประชากรและค่านิยมของกำลังแรงงานไทย ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นปัจจุบันกิจการบางประเภทต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากกว่ากำลังแรงงานไทยโดยเฉพาะในบางพื้นที่ เช่นในกิจการประมงทะเลในบางจังหวัด แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานประเภทฝีมืออ่อนหรือไร้ฝีมือถือเป็นส่วนสำคัญในการที่ทำให้การผลิตและกิจการบางประเภทไม่ต้องหยุดชะงักลงรวมถึงยังทำให้การขยายกิจการหรือการลงทุนมีความเป็นไปได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อแรงงานต่างชาตินิยมเกี่ยวพันธุรกิจ นายจ้างหรือสถานประกอบการย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลสภาพการจ้างที่เป็นธรรมอย่างน้อยตามกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการบังคับใช้แรงงานหรือการค้ามนุษย์ซึ่งสิ่งนี้นายจ้างหรือสถานประกอบการทำได้โดยง่ายคือการละเว้นไม่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานไม่มีใบอนุญาตทำงาน รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัดแต่ที่ผ่านมา เราสามารถพบเห็นได้ว่านายจ้างหรือสถานประกอบการในประเทศยังไม่ได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบมากนักทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากข้อกังวลเรื่องค่าใช้จ่ายประกอบกับการที่รู้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังมีผลกระทบในด้านอื่น ๆ ที่เกิดจากการจ้างแรงงานข้ามชาติทั้งด้านสังคมด้านความมั่นคง หรือด้านสาธารณสุขที่ประเทศต้องรับภาระมากขึ้นจากเดิม อาทิ กรณีการเพิ่มภาระด้านสาธารณสุขให้โรงพยาบาลทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณและบุคลากร ภาระกรณีความเสื่อมโทรมของชุมชน ประชาชนผู้บริโภคที่ต้องยอมรับและปรับตัวต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งปัญหาอาชญากรรมที่แรงงานข้ามชาติกระทำต่อกันเองหรือต่อคนท้องถิ่น ดังนั้นนายจ้างหรือสถานประกอบการจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

ประการที่สาม ประชาชนในประเทศที่ต้องปรับตัวกับการมีความหลากหลายของวัฒนธรรม รวมถึงอาจได้รับผลกระทบการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีผู้ร่วมใช้งานบริการจำนวนมากขึ้น ซึ่งผลกระทบทางสังคมนี้เป็นต้นทุนที่ประเทศปลายทางต้องประสบ โดยเฉพาะการยอมรับความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการดูแลปัญหาเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด อาทิ การจัด

พื้นที่เฉพาะสำหรับการอยู่อาศัยให้แรงงานข้ามชาติ การกำหนดหลักสูตรการเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงานข้ามชาติซึ่งจะเข้ามาทำงาน เพื่อทำความเข้าใจเรื่องกฎหมาย วัฒนธรรมท้องถิ่น และการใช้ภาษาท้องถิ่น

นอกจากผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปแล้ว การจ้างแรงงานข้ามชาติยังส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงานชาวไทย ทั้งในกรณีที่งานที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาดำเนินการเป็นงานที่มีลักษณะทดแทนกำลังแรงงานชาวไทยในรูปแบบที่เป็นการแข่งขันกับแรงงานชาวไทยเอง หรือในลักษณะที่เข้ามาเติมเต็มแต่ทำให้นายจ้างมีทางเลือกที่จะหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือการปรับขึ้นค่าจ้างแรงงาน

ประการที่สี่ แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในกรณีแรงงานข้ามชาติคนดังกล่าวมีการเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีการทำงานในราชอาณาจักรแบบผิดกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นนี้นี้ย่อมส่งผลเสียต่อตัวแรงงานข้ามชาติเองหลายประการ หากพิจารณารายงานที่ตีอาอีเรื่องผลกระทบการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคการพิสูจน์สัญชาติ^{๑๕} ได้สรุปว่ากรณีแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและลักลอบทำงานจะส่งผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสามด้านหลัก ได้แก่

(ก) ด้านสิทธิของแรงงาน เนื่องจากการทำงานในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติไม่มีช่องทางมากนักในการเรียกร้องหากถูกนายจ้างปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ทำให้มักโดยละเมิดสิทธิด้านแรงงาน อีกทั้งยังไม่มีสิทธิด้านแรงงานอื่น ๆ เช่น การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ

(ข) ด้านการศึกษาของผู้ติดตามที่เป็นบุตร กรณีการลักลอบทำงานในราชอาณาจักร บุตรของแรงงานข้ามชาติคนดังกล่าวจะไม่ได้รับสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคคลนั้นๆ ในอนาคตทำให้เกิดปัญหาขาดทอนโอกาสในการพัฒนาตนและ ต้องลักลอบทำงานผิดกฎหมายต่อไปในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากไม่มีทางเลือกมากนัก

(ค) ด้านสิทธิในการรักษาพยาบาล ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรแบบถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับสิทธิในการเข้ารักษาพยาบาลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหากเป็นการทำงานในราชอาณาจักรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในส่วนนี้

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและลักลอบทำงานในราชอาณาจักรย่อมมีความเสี่ยงมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) หรือที่ทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย เพราะฉะนั้น กลุ่มแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จึงมักเป็นเหยื่อหรือเป็นกลุ่มที่มักถูกเอารัดเอาเปรียบมากที่สุดหรือก่อให้เกิดกรณีการค้ำมนุษย์ขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมักจะถูกจับและผลักดันกลับประเทศต้นทางจึงอดทนยอมรับสภาพการถูกเอารัดเอาเปรียบ นายจ้างบางรายถือโอกาสได้เปรียบก็ขู่เชิญหรือบังคับหากไม่ปฏิบัติก็อาจเลิกจ้างหรือเอาเรื่อง การลักลอบเข้ามาขู่เชิญ

๔.๓.๒ ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ

กรณีการพิจารณาลักษณะรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานที่วันนี้จะพิจารณาเฉพาะกรณีแรงงานข้ามชาติประเภทแรงงานไร้ฝีมือโดยเฉพาะที่มาจากประเทศราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

^{๑๕} วาทีนี แก้วทับทิม, รายงานที่ตีอาอี ฉบับที่ ๘๖ เรื่อง ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพิสูจน์สัญชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓) หน้า ๑๓-๑๔

การเคลื่อนย้ายจากทั้งสามประเทศใช้เส้นทางบกเป็นหลักซึ่งต่างกับกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศอื่นที่อาศัยทางเรือหรือทางอากาศยาน การเดินทางผ่านพรมแดนหรือการเดินทางข้ามที่ผ่านด่านถาวรจุดต่าง ๆ และการลักลอบเข้าเมืองตามแนวชายแดน จากการศึกษาของหน่วยงานความมั่นคงของไทย ที่สรุปโดยคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ อธิบายสภาพการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติเพื่อลักลอบทำงานในราชอาณาจักรจากสามประเทศไว้สองลักษณะ ได้แก่

๑) กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักรแล้วไม่เดินทางกลับประเทศต้นทาง คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยบัตรผ่านแดน (Border Pass) เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการผ่านเข้าออกราชอาณาจักร จากนั้นจึงเดินทางเข้ามายังพื้นที่ที่ต้องการเพื่อลักลอบทำงาน

๒) กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบข้ามชายแดนที่มีลักษณะเป็นขบวนการ ตั้งแต่การติดต่อนำแรงงานไปยังแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งแหล่งพักรอ และการจัดส่งไปยังพื้นที่ตอนใน โดยมีรูปแบบการดำเนินงานคือ

ก. ดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการ มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างกลุ่มขบวนการของทั้งสองประเทศ เพื่อรวบรวมแรงงานมา ณ จุดพักรอ หรือตามจุดที่นัดหมายกันไว้ เมื่อครบตามจำนวนจึงนำไปส่งจุดที่ต้องการ ผู้ลักลอบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นครั้งแรก

ข. ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาเอง ผ่านจุดผ่านแดนถาวร หรือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าหรือทำข้ามประเพณี และหลบหนีไปพบกับกลุ่มนายจ้างคนไทย เพื่อการจัดส่งไปยังพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงาน ผู้ลักลอบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักรแล้วหลายครั้ง

ค. การข้ามแดนเข้ามาทำงานรับจ้างรายวันในพื้นที่ผ่อนปรนแล้วหลบหนีเข้าพื้นที่ตอนใน

ง. กรณีที่พรมแดนระหว่างประเทศเป็นแม่น้ำ เช่น แม่น้ำโขงสามารถข้ามเขตได้ตลอดแนวโดยเฉพาะในฤดูแล้ง เนื่องจากน้ำตื้นเขินและชุมชนทั้งสองฝั่งของแม่น้ำรู้จักมักคุ้นหรือเป็นเครือญาติกันมาก่อนจึงให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการลักลอบหรือนำพามา

จ. การขึ้นรถโดยสารสาธารณะ โดยแรงงานข้ามชาติให้นายหน้าคนไทยเป็นธุระจัดทำให้ เพราะหากมีการจับกุมบริษัทขนส่งก็บอกปิดไม่รับผิดชอบโดยอ้างว่าคนไทยเป็นผู้ซื้อ^{๑๖}

นอกจากนี้จากการศึกษาลงพื้นที่ของคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังได้รับทราบวิถีลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายในบางจังหวัดที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จังหวัดระนอง สามารถสรุปจำแนกการหลบหนีเข้าเมืองไว้ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารครบถ้วนถือบัตรผ่านแดนถาวรสามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ ๑๔ วัน หรือถือบัตรผ่านแดนชั่วคราวสามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ ๗ วัน คนกลุ่มนี้ผ่านเข้าออกราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ลักลอบทำงานนอกพื้นที่ที่กำหนด

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มชนเผ่าต่างหรือคนกลุ่มน้อย ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของประเทศตน คนกลุ่มนี้จะหลบหนีเข้าเมืองผ่านช่องทางตามธรรมชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่กว้างขวางมากทั้งบริเวณเชื่อมต่อกับราชอาณาจักรกัมพูชาที่มีจังหวัดชายแดนถึงเจ็ดจังหวัด สาธารณรัฐ

^{๑๖} รายงาน เรื่อง “การขึ้นทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวรเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย”. กรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ประชาธิปไตยประชาชนลาวมีจังหวัดชายแดนสิบสองจังหวัด และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมามีจังหวัดชายแดนที่มีเขตเชื่อมต่อถึงสิบจังหวัด สำหรับกรณีจังหวัดระนองมีแนวเชื่อมต่อกับเมียนมายาวถึง ๑๖๙ กิโลเมตร ซึ่งบางจุดเป็นเพียงแม่น้ำเล็กๆที่สามารถเดินข้ามได้ทำให้การหลบหนีสะดวก

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มโรฮีนจา เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศในปัจจุบัน โดยเป็นกลุ่มคนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามและไม่เป็นที่ยอมรับของทางการเมียนมา คนกลุ่มนี้ลักลอบเข้าเมืองทางน้ำ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานมีลักษณะที่ไม่มีความตั้งใจเดินทางกลับประเทศในอนาคตและเป็นกลุ่มซึ่งกรณีทางการไทยพบก็จะประสบปัญหาการผลักดันกลับประเทศต้นทาง

จากการลงพื้นที่ของคณะกรรมการการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติพบกรณีปัญหาแรงงานข้ามชาติในพื้นที่บางจังหวัดที่ควรกล่าวถึงเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ จังหวัดระนอง และจังหวัดตาก

ปัญหาแรงงานข้ามชาติในจังหวัดระนอง

แรงงานข้ามชาติในจังหวัดระนองมีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากกว่าการค้ามนุษย์ เพราะการลักลอบเข้าเมืองทำได้ง่ายและหากมีการผลักดันออกไปยังประเทศต้นทางก็มักลักลอบเข้าเมืองมาใหม่

การเข้าเมืองลักลอบทำงานในราชอาณาจักรมีกรณีศึกษาเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งคือ แรงงานข้ามชาติที่ข้ามพรมแดนเข้ามาในลักษณะเป็นฤดูกาล ซึ่งพบมากในจังหวัดแถบภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดระยอง ซึ่งมีทำการเกษตรกรรมมากและมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมากในช่วงการเก็บเกี่ยวผลผลิต ทั้งสามจังหวัดเช่นว่านี้มีการปลูกพืชไร่น้ำสวนผลไม้จำนวนมากซึ่งฤดูกาลเก็บเกี่ยวจะทำปีละครั้งในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนกรกฎาคม ซึ่งทำให้มีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากในพื้นที่ดังกล่าวเป็นช่วงเวลาเท่านั้นส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก เนื่องจากการจ้างงานมีลักษณะเป็นไปตามฤดูกาลทำให้การจัดหาแรงงานเพื่อการเก็บเกี่ยวทำได้ยากเพราะภาคการผลิตอื่นหรือกิจการประเภทอื่นมีการจ้างแรงงานไปก่อนแล้ว จากลักษณะงานที่มีความต่อเนื่องมากกว่า ทำให้มีการเรียกร้องของเจ้าของสวนผลไม้ที่ขอให้มีการอนุมัติให้ใช้พำนักชั่วคราว ๑๔ ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑^{๑๗} ซึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภท หรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดให้ ทั้งนี้เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวได้ ซึ่งแนวนโยบายรัฐในปัจจุบันที่ผ่อนผันให้แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีการ

^{๑๗} มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มีดังนี้

มาตรา ๑๔ คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและข้าราชการธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ลักลอบทำงานมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานไม่ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติในกลุ่มนี้ เพราะช่วงการผ่อนผันครั้งล่าสุดคือช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ และภายหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีการเปิดให้ขึ้นทะเบียนอีก แรงงานข้ามชาติในกลุ่มนี้ที่เคยทำงานเป็นฤดูกาลจึงเปลี่ยนไปทำงานอาชีพหรือสาขาอื่นที่สอดคล้องกับการผ่อนผันแล้วส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานได้

กรณีสถานการณ์เช่นนี้มีประเด็นที่ภาครัฐต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดแนวนโยบายอย่างน้อยสามประการ ได้แก่

ประการแรก หากอนุโลมตามมาตรา ๑๔ ให้เข้ามาทำงาน เมื่อหมดฤดูกาลอาจหลบหนีไปทำงานสาขาอื่นที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงผ่อนผันจึงต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและต้องได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง

ประการที่สอง หากให้มีการผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนได้หลายช่วงเวลาจะส่งผลให้ควบคุมแรงงานข้ามชาติไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติในที่สุด

ประการที่สาม หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา โดยไม่ดำเนินการผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนใหม่ ไม่มีการอนุโลมตามมาตรา ๑๔ ก็จะมีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในที่สุดและอาศัยนายหน้านำหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานตามขบวนการที่เป็นอยู่เดิม

ปัญหาแรงงานข้ามชาติในจังหวัดตาก

นอกจากกรณีจังหวัดระนอง จังหวัดชายแดนที่มีลักษณะเฉพาะและประสบปัญหาคล้ายกันคือ จังหวัดตากซึ่งมีชายแดนติดกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เป็นจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูงมากเนื่องจากเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและมีการพัฒนาชายแดนเพื่อรองรับการคมนาคมและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จังหวัดตากเป็นพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติทั้งในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะกับพืชไร่ ภาคการผลิต และภาคบริการ รวมไปถึงกรณีการเป็นคนทำงานรับใช้ในบ้าน จากตัวเลขของสำนักงานจัดหางานจังหวัดซึ่งรวบรวมข้อมูลจากการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานสำนักงานจัดหางานจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน พบว่ามีนายจ้างยื่นคำร้องขอแรงงานสูงถึง ๑๙,๓๐๐ ราย และมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงถึง ๑๒๖,๘๕๑ คน

จากรายละเอียดข้อมูลแรงงานข้ามชาติในจังหวัดตากพบว่า ณ เดือนมิถุนายนมีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรในจังหวัดจำนวน ๓๑,๑๒๖ คน ในจำนวนนี้ใช้วิธีการพิสูจน์สัญชาติเดิมถึง ๒๗,๐๔๕ คน^{๑๘} และหากพิจารณาสัดส่วนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานชาวไทยที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดตากมีการใช้แรงงานข้ามชาติในสัดส่วนที่สูงมากโดยเป็นแรงงานชาวเมียนมามากกว่าร้อยละเก้าสิบ^{๑๙} ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับจังหวัดตากคือการที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานข้ามชาติในอัตราสูงมากและสูงกว่าอัตราการใช้คนท้องถิ่นและคาดว่าหากมีเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้นจะมีอัตราการใช้แรงงานข้ามชาติที่สูงขึ้นไปอีกในอนาคต

๔.๓.๓ การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

^{๑๘} สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ข้อมูลสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรรายเดือน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

^{๑๙} สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตาก, รายงานข้อมูลจำนวนโรงงานและการจ้างแรงงานในจังหวัดตาก, (ตาก: ๒๕๕๖)

ปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบใช้แรงงานในกิจการประมงทะเล เป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบันเนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องทั้งในเชิงเศรษฐกิจ การค้า และต่อภาพลักษณ์ของประเทศ โดยกิจการประมงทะเลนี้มีในจังหวัดที่มีเขตติดทะเล ๒๒ จังหวัด โดยกิจการประมงทะเลเองนับเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากประเทศไทยถือเป็นประเทศลำดับต้นของโลกในการส่งออกอาหารทะเลการประมงปัญหาในกิจการประมงทะเลจึงอาจส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศในอนาคต ทำให้ปัญหานี้เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมาก โดยปัญหาสำหรับกิจการนี้มีลักษณะเฉพาะที่สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นงานที่มีการเข้าออกงานสูงสุด เพราะสภาพงานหนัก ลำบาก ต้องออกเดินทางโดยจากครอบครัวเป็นเวลานานในแต่ละรอบการทำประมง

ข. เป็นกิจการที่มีการลักลอบหรือใช้แรงงานผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยเจ้าของเรือและแรงงานข้ามชาติต่างมีปัจจัยผลักดันทั้งสองฝ่าย ฝ่ายเจ้าของเรือไม่มีทางเลือกเนื่องจากขาดแคลนแรงงานและอาชีพประมงทะเลเป็นอาชีพที่กำลังแรงงานไทยไม่ต้องการทำนักแต่เรือต้องออกจากท่า เพราะฉะนั้นหากมีแรงงานข้ามชาติมาสมัครหน้าท่าเรือก็รับขึ้นเรือเพื่อทำงานไว้ก่อน ส่วนแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจะไม่มีทางเลือกงานมากนักจึงจำเป็นต้องยอมทำงานที่มีสภาพการทำงานยากลำบากกว่าอาชีพทั่วไป

ค. เจ้าของเรือหรือผู้ประกอบการประมงทะเลมีการเรียกร้องให้มีการขึ้นทะเบียนตลอดเวลาเนื่องจากประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานและปัญหาการเปลี่ยนงานของแรงงาน โดยเดิมมีระเบียบกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนปีละไม่เกินสองครั้งเพื่อป้องกันการทะเลาะของแรงงานข้ามชาติ

ง. งานในกิจการประมงทะเลเป็นงานที่ต่างชาติถือเป็นกลุ่มเป้าหมายของการค้ามนุษย์ด้วยลักษณะงาน การจ่ายค่าตอบแทน สภาพการทำงานที่มีการเรียกร้องสูง และสภาพการใช้เรือประมง อุปกรณ์ประมง อุปกรณ์ระบุตำแหน่งของเรือ เป็นต้น ภายใต้กฎหมายการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing))

จากงานวิจัยที่มีการนำเสนอข้อมูลสถิติที่มีการสำรวจโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกับศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียซึ่งทำการศึกษาสภาพการทำงานในกิจการประมงทะเล โดยมีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในกิจการประมงทะเล^{๒๐}พบว่าแรงงานในกิจการนี้ส่วนมากในแง่รายได้มักได้รับเป็นค่าแรงขั้นต่ำประกอบกับส่วนแบ่งจากอาหารทะเลที่จับได้ในการออกเรือ โดยแรงงานส่วนมากคือในอัตรามากกว่าร้อยละห้าสิบไม่มีเอกสารการเข้าเมืองและน่าจะเป็นการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายดังแสดงในภาพที่ ๑

^{๒๐} ILO Tripartite Action to Protect the Rights of Migrant Workers within and from the Greater Mekong Subregion (GMS TRIANGLE project) and Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. **Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector** (Switzerland: 2014)

Legal status/documents	Cambodian		Myanmar		Total	
	%	N	%	N	%	N
Work permit	0.0	0	0.3	1	0.2	1
Temporary passport/COI	1.2	3	16.0	49	9.5	52
Tor-ror 38/1	36.9	89	14.1	43	24.1	132
Immigration temporary pass	0.0	0	18.6	57	10.4	57
Seaman's book	0.4	1	0.3	1	0.4	2
No documents	61.4	148	50.7	155	55.3	303
Total	100	241	100	306	100	547

ภาพที่ ๑ สถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในจังหวัดระนอง (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนห้าร้อยสี่สิบเจ็ดคน)^{๒๑}

จากภาพที่แสดงข้างต้นจะเห็นว่าจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่มีการเก็บข้อมูลมีแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาเพียงหนึ่งคนเท่านั้นที่มีเอกสารอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรที่ถูกต้อง

๔.๓.๔ ประเภทหรือลักษณะงานของแรงงานข้ามชาติ

กรณีที่กำลังกล่าวถึงในหัวข้อนี้คือกรณีที่แรงงานข้ามชาติทั้งที่มีการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายผ่านกระบวนการและมีการขออนุญาตทำงานในราชอาณาจักรแล้วโดยกล่าวถึงลักษณะงานของเฉพาะแรงงานข้ามชาติประเภทแรงงานไร้ฝีมือโดยเฉพาะที่มาจากประเทศราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ดังได้กล่าวถึงข้างต้นแล้วว่า งานที่แรงงานข้ามชาติประเภทแรงงานไร้ฝีมือทำเป็นงานที่ทำโดยแรงงานไทยมาก่อน และเป็นงานที่มีลักษณะการใช้แรงงานเข้มข้น ลักษณะงานของแรงงานจากสามประเภนี้จึงประกอบด้วย งานภาคเกษตรกรรม งานในโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง งานบริการ งานในกิจการประมงทะเล งานคนรับใช้ในบ้านส่วนความหนาแน่นหรือการกระจุกตัวของแรงงานข้ามชาตินั้นมีอยู่ในทุกจังหวัดโดยมีลักษณะงานแตกต่างกันออกไปดังรายละเอียดลักษณะงานสำหรับแรงงานข้ามชาติจากทั้งสามประเทศ ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ปรากฏในภาคผนวกที่ ๓ และภาคผนวกที่ ๔ ของเอกสารฉบับนี้

การควบคุมกำกับอาชีพของแรงงานข้ามชาติขึ้นกับแนวนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ระยะแรกนโยบายของรัฐมีการระบุประเภทกิจการที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำโดยเริ่มเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในจังหวัด และมีแนวนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยในแต่ละปี เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานในจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงาน จำนวน ๔๓ จังหวัด ใน ๗ ประเภทกิจการ และมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จากการมีแนวนโยบายระยะสั้นเป็นรายปีไปเป็นการกำหนดแนวนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยมีการเริ่มจัดทำกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศคู่ภาคี (MOU)^{๒๒} ขึ้นโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

^{๒๑} Ibid., p. 36

^{๒๒} สรุปจาก วาทีณี แก้วทับทิม, รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ ๘๖ เรื่อง ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพิสูจน์สัญญาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓) หน้า ๙-๑๐

ปี	แนวนโยบาย
พ.ศ. ๒๕๓๕	เริ่มเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติสำหรับพื้นที่เจ็ดจังหวัดบริเวณชายแดนประเทศไทยที่ติดกับเมียนมาโดยกำหนดสาขาและประเภทกิจการจำกัด
พ.ศ. ๒๕๓๖	เพิ่มให้สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมง
พ.ศ. ๒๕๓๙	เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในจังหวัดที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานจำนวน ๔๓ จังหวัด ใน ๗ ประเภทกิจการ
พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๑	ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายหลักโดยเน้นควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติเนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ
พ.ศ. ๒๕๔๑	ขยายการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติไปยัง ๕๔ จังหวัด และขยายขอบข่ายกิจการที่อนุญาตเป็นสี่สิบเจ็ดประเภทกิจการ
พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายหลักแต่เน้นการควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๔	ขยายการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติครบทุกจังหวัด (๗๖ จังหวัดในขณะนั้น) สำหรับสี่สิบประเภทกิจการ
พ.ศ. ๒๕๔๕	มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติโดยมีการลงนามในกรอบข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่อาคี (MOU) กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
พ.ศ. ๒๕๔๖	นโยบายของรัฐบาลยังคงมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติโดยมีการลงนามในกรอบข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่อาคี (MOU) กับราชอาณาจักรกัมพูชาและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา
พ.ศ. ๒๕๔๗	มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญเนื่องจากการที่รัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงมีการเปิดให้ขึ้นทะเบียนโดยมีการแบ่งการดำเนินการออกเป็นช่วง มีลักษณะการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขึ้นทะเบียนแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นผู้ที่มีสถานะการเข้าเมืองถูกกฎหมายโดยวิธีการตรวจสัญชาติ โดยมีการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานสองประเภทหลัก นอกจากนี้ยังให้แรงงานข้ามชาติสองประเภทหลักได้แก่ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้านมาขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยให้ขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ได้เอกสารประจำตัวสี่สิบสามหลัก (ทร.๓๘/๑) และกำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรต้องขออนุญาตต่อกระทรวงแรงงาน โดยต้องตรวจสุขภาพและต่อใบอนุญาตรวมถึงทำประกันสุขภาพทุกปี
พ.ศ. ๒๕๔๙	เปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพิ่มเติมจากผู้มี ทร.๓๘/๑ แต่ไม่มีเอกสารการจ้างงาน และผู้ไม่มี ทร. ๓๘/๑ ในลักษณะประกันตน

ปี	แนวนโยบาย
พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐบาลมีการกำหนดให้ปรับปรุงระบบการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานที่เข้าเมือง โดยไม่ถูกกฎหมายเพื่อให้สามารถมีสถานะการจ้างงานที่ถูกต้อง
พ.ศ. ๒๕๕๗- ปัจจุบัน	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในรอบปีต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนและทำการพิสูจน์สัญชาติโดยมีการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว

ตารางที่ ๔ ตารางสรุปแนวนโยบายสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากราชาอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

นโยบายผ่อนผันที่มีมาตลอดนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อรูปแบบหรือลักษณะงานซึ่งยังคงมีลักษณะขาดแคลนแรงงานไทย แต่ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือในปัจจุบันเริ่มมีการเรียกร้องจากนายจ้างให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานที่ใช้ทักษะฝีมือมากขึ้น แทนที่จะเป็นงานพื้นฐานธรรมดา เช่น งานกรรมกร หรืองานคนรับใช้ในบ้าน ที่สำคัญในบางพื้นที่หรือจังหวัดที่ติดชายแดนในปัจจุบันเริ่มมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาประกอบอาชีพในฐานะที่เป็นเจ้าของสถานประกอบการ ดังปรากฏตัวอย่างจากบันทึกรายงานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสุรินทร์ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ ถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์^{๒๓} ที่กล่าวโดยสรุปว่าแนวนโยบายที่กระทรวงอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้เพียงสองประเภทคือ งานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน แต่ปรากฏว่ามีแรงงานข้ามชาติทำงานค้าขายในลักษณะเป็นผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ การเข้ามาเป็นเจ้าของหาบเร่แผงลอย หรือการเป็นพนักงานขายของหน้าร้าน ซึ่งขัดแย้งกับแนวนโยบาย โดยสถานที่ในจังหวัดสุรินทร์ที่มีการทำงานในลักษณะดังกล่าวคือ บริเวณพื้นที่ตลาดช่อจอม อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งจากการสำรวจ เมื่อวันที่ ๕-๖ มีนาคม ๒๕๕๘ มีจำนวนสถานประกอบการ ๑,๕๙๒ แห่ง มีแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ๑,๗๘๘ คน กลับพบว่าการค้าขายส่วนใหญ่ไม่มีผู้ประกอบการและพนักงานเป็นคนสัญชาติกัมพูชา โดยจำแนกข้อมูลได้ดังนี้

- สถานประกอบการที่มีคนไทยเป็นเจ้าของ ๔๒๕ แห่ง
- สถานประกอบการที่มีคนกัมพูชาเป็นเจ้าของ ๑,๑๖๗ แห่ง
- แรงงานมีสัญชาติไทย ๔๐๕ คน
- แรงงานมีสัญชาติกัมพูชา ๑,๓๘๓ คน

สถานการณ์ในลักษณะเช่นนี้น่าจะเกิดกับจังหวัดอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันแต่ไม่ได้มีการจัดทำรายงานซึ่งสามารถพบเห็นได้ทั่วไปรวมถึงในจังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในบริเวณตลาดสดในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ตลาดไท ตลาดยิ่งเจริญ ตลาดขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งพบลักษณะการทำงานคล้ายกรณีตลาดช่อจอมคือพบแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา ประเภทของงานหรือลักษณะงานที่แรงงานข้ามชาติทำยังมีลักษณะเป็นงานที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ใช้ทักษะต่ำเป็นลักษณะการเข้ามาทดแทนแรงงานไทยมากกว่าเสริมแรงงานไทยทำให้มีปัญหาคือจะต้องศึกษาหรือวิจัยต่อไปคือการเข้ามาทำงานในลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการเข้ามาแย่งอาชีพแรงงานไทยหรือไม่ สาเหตุอะไรที่ทำให้คนไทยไม่ยอม

^{๒๓} ข้อมูลจากรายงานที่คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติได้รับการประชุมร่วมกับผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญตามระเบียบวิธีการศึกษาวิเคราะห์ที่กล่าวถึงในหัวข้อ ๓

ทำงาน ทำไมนายจ้างจึงนิยมเลือกใช้แรงงานข้ามชาติทั้งๆที่ต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราใกล้เคียงกันและจากการเก็บข้อมูลพบว่าอัตราค่าจ้างแรงงานข้ามชาติในจังหวัดกรุงเทพมหานครนั้นส่วนมากมีอัตราค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้ว

การที่อุตสาหกรรมภาคการผลิต บริการ ยังคงมุ่งเน้นใช้แรงงานเข้มข้น โดยไม่มีการมุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อทดแทนแรงงาน (Labor Saving Devices) หรือการปรับปรุงกระบวนการผลิตเป็นประเด็นที่ควรต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศและของประเทศเพื่อนบ้านทำให้การมีกระบวนการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้นซึ่งส่งผลให้ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาตินั้นจะทำให้ประเทศไทยขาดความมั่นคงทางด้านแรงงาน อีกทั้งการแข่งขันทางการค้า การลงทุนในปัจจุบันของประเทศไทยนั้นต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากภาคการผลิตและบริหารที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นมุ่งเน้นการแข่งขันด้วยราคาซึ่งจะนำมาซึ่งข้อเสียเปรียบมากกว่าการได้เปรียบในเรื่องโอกาสการแข่งขันในระยะยาวมาเป็นการมุ่งเน้นการขยายการลงทุนหรือเป็นแหล่งอุตสาหกรรมระดับสูงขึ้น

๔.๓.๕ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม

จากที่ได้กล่าวถึงข้างต้นการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีผลกระทบต่อหลายฝ่ายและมีทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ การวิเคราะห์และการสังเคราะห์ ตลอดจนการถกอภิปรายในปัจจุบัน จึงอยู่ในวาระต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นธรรม (Fair Migration) กล่าวคือ ต้องมีการหารือร่วมกันระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง นายจ้างสถานประกอบการ แรงงานข้ามชาติ และภาคประชาสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย

ประเทศต้นทาง

จากการที่ประเทศต้นทางต้องสูญเสียกำลังแรงงานและต้องมีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในการเดินทางไปกลับจำนวนมากแต่ละครั้ง และการขาดกำลังแรงงานในบางสาขาจากเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้มีการโยกย้ายไปทำงานในต่างประเทศประเทศต้นทางจึงควรได้รับสิ่งทดแทนการสูญเสียดังกล่าว เช่น แรงงานที่เดินทางกลับควรมีทักษะฝีมือแรงงานที่สูงกว่าเดิมเพื่อกลับมาช่วยพัฒนาชาติ การอำนวยความสะดวกในการส่งหรือโอนเงินกลับประเทศต้นทาง และการดูแลด้านสิทธิและสวัสดิภาพให้แรงงานข้ามชาติประเทศตนโดยประเทศปลายทางโดยอาจเปิดโอกาสให้ประเทศต้นทางมีส่วนร่วมในการเสนอแนะมาตรฐานสัญญาจ้างงานที่เป็นธรรมเพื่อให้แรงงานได้ศึกษาหรือดำเนินการก่อนตัดสินใจเลือกเดินทาง

ประเทศปลายทาง

ได้รับประโยชน์ในภาพรวมในระยะสั้น คือการมีแรงงานมาทดแทนในภาคส่วนที่ขาดแคลนทำให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจและทำให้ภาคการผลิต การเกษตรกรรม และการบริการไม่ต้องหยุดชะงักเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้รับการแก้ไข รัฐบาลของประเทศปลายทางจึงควรต้องมีการดำเนินมาตรการบางประการเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติและประเทศต้นทาง เช่น การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงานอย่างเท่าเทียม ประเทศปลายทางในขณะเดียวกัน ควรตระหนักและกำหนดนโยบายแผนงานที่เหมาะสมในการที่จะป้องกัน ผลกระทบทางสังคมซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ง่าย อาทิ ปัญหาอาชญากรรมซึ่งเกิดขึ้นระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกันเองและต่อคนท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องตระหนักถึงผลกระทบกรณีนายจ้างในประเทศต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติใน

กิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพราะระยะยาวจะทำให้นายจ้างขาดความสนใจที่จะพัฒนาเทคโนโลยีและการปรับปรุงการผลิตอันจะส่งผลกระทบต่อระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต

สิ่งที่ประเทศปลายทางไม่มีทางเลือกอีกประการหนึ่งคือ การมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมที่สูงขึ้นดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น รวมทั้งงบประมาณด้านบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับดูแลหรือตรวจสอบสถานประกอบการเพื่อดูว่ามีการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งงบประมาณในการบังคับใช้กฎหมายนี้จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้น และหากแรงงานข้ามชาติเข้ามาโดยการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และลักลอบทำงาน การใช้จ่ายเพื่อบังคับใช้กฎหมายก็จะเพิ่มขึ้นจากเดิม สำหรับกรณีของประเทศไทยที่เห็นชัดเจนก็คือ งบประมาณด้านสาธารณสุข และงบประมาณทางการศึกษาที่จะต้องปรับเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเปิดรับนักเรียนซึ่งบิดามารดาเป็นแรงงานข้ามชาติด้วย โดยไม่คำนึงว่าเด็กจะมีหลักฐานทางทะเบียนหรือไม่

แรงงานข้ามชาติ

การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งมีการเรียกร้องและเฝ้าติดตามจากองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ กรณีของประเทศไทยเป็นกรณีที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว และเมียนมา ส่วนมากเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมด และเมื่อมีการเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้มาขึ้นทะเบียนเพื่อดำเนินกระบวนการตามกฎหมายให้ได้รับอนุญาตให้ทำงานผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร แรงงานกลุ่มนี้จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างไม่มีเลือกปฏิบัติในเรื่องสถานภาพการจ้าง รวมถึงต้องเคารพต่อสิทธิพื้นฐานตามกฎหมาย ซึ่งประเทศต้นทางและปลายทางจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะแรงงานดังกล่าวจะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรโดยถูกต้องหรือไม่

โดยสรุปทั้งประเทศปลายทางและประเทศต้นทางมีภารกิจที่ต้องร่วมกันสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ ในการให้หลักประกันเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องดังต่อไปนี้

- ก. เสรีภาพที่จะไม่ถูกบังคับใช้แรงงานหรือทำงานโดยไม่สมัครใจ
- ข. เสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเพราะความต่างในเรื่องชาติพันธุ์
- ค. เสรีภาพในอันที่จะได้รับการคุ้มครองระหว่างทำงานเสมือนเป็นแรงงานในประเทศ

โดยสิทธิของแรงงานข้ามชาติเช่นว่านี้จะต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในช่วงการรับสมัครงาน การได้รับการปฏิบัติก่อนเดินทางและระหว่างเดินทาง โดยต้องได้รับการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอในเรื่องหัวข้อดังนี้

- ก. รูปแบบลักษณะของการจัดหางานที่ผิดกฎหมายและการค้ำมนุษย์
- ข. รูปแบบลักษณะของการเก็บค่าบริการเกินกว่ากำหนดหรือค้ำกำไรเกินควรในการจัดบริการจัดหางานหรือหางานให้ทำ
- ค. การหลอกลวงไม่พูดความจริงในลักษณะอาชีพที่รับสมัคร
- ง. ความเสี่ยงจากการเป็นหนี้ท่วมท้นซึ่งเกิดจากการจัดหางานและการใช้หนี้

รวมทั้งดอกเบี้ย

- จ. รูปแบบการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

ฉ. ลักษณะการเอาเปรียบในระหว่างรองาน อาทิ การถูกเก็บตัว เพื่อรอเดินทางโดยมีค่าใช้จ่าย

ช. การให้ความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดการเดินทางโดยเฉพาะในการเดินทางโดยเครื่องบิน ขั้นตอนปฏิบัติระหว่างการเดินทาง รูปแบบการชักนำที่ทำให้เกิดการลักลอบเข้าเมือง หรือการเดินทางที่อาจเป็นอันตราย การตกเป็นเหยื่อระหว่างรอต่อสายการบินระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ควรมีการแนะนำให้แรงงานข้ามชาติรู้จักกับบุคคลหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติควรหลักสามฝ่ายได้แก่ ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กรณีมีการจัดส่งแรงงานข้ามชาติโดยรัฐ นายจ้างซึ่งต้องการว่าจ้างแรงงาน (prospective employer) และบริษัทจัดหางาน เอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลหรือองค์กรทั้งสามส่วนที่กล่าวมานี้ เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง เพราะฉะนั้นหากมีบุคคลหรือองค์กรอื่นเข้ามาสอดแทรก ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า อาจเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติได้

สิทธิของแรงงานข้ามชาติจะมีมาตรฐานที่ให้การคุ้มครองดูแลในประเด็นต่าง ๆ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ ๕

สิทธิแรงงาน	อนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ก่อนออกเดินทาง	
๑. แรงงานข้ามชาติมีสิทธิรู้เงื่อนไขและสภาพการจ้างและสภาพความเป็นอยู่ในประเทศที่จะไปทำงาน	ข้อแนะ ILO ฉบับที่ ๘๖ ^{๒๔}
๒. ได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ อาทิ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสูงเกินไป หรือได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน (หรือถูกขวนขวายเกินความเป็นจริง)	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ^{๒๕} ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ
๓. การได้รับคำแนะนำช่วยเหลือจากรัฐ (ผู้ส่ง) ในเรื่องการเตรียมตัว การจัดหา และจัดทำเอกสารเข้าถึงกฎระเบียบต่างๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ
๔. การได้รับการตรวจโรค	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ
๕. สัญญาจ้างก่อนเดินทางคนหางานมีสิทธิรู้สัญญาจ้างก่อนเดินทาง อย่างน้อยประกอบด้วย เงื่อนไขสภาพการจ้าง ระยะเวลาการจ้าง และอัตราค่าจ้าง	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ และข้อแนะ ILO ฉบับที่ ๘๖

^{๒๔} R086 - Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86)

^{๒๕} C097 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)

สิทธิแรงงาน	อนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
เมื่อเดินทางถึงประเทศปลายทาง	
๑. ควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมภาษี สำหรับอุปกรณ์ เครื่องใช้ส่วนบุคคลและอุปกรณ์เครื่องมือทำงาน	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ
๒. ได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น กรณีมีการจ่าย สิ่งของแทนเงินใด จะต้องไม่เกินปริมาณหรือจำนวนที่ กฎหมายระบุ	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ
๓. ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงแรงงานท้องถิ่น กรณีมีการเลิกจ้างและ ปลดออก ด้วยเหตุผลของการลดขนาดการผลิตหรือลด กำลังคน	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๓ ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และ การส่งเสริมความเท่าเทียมและการ ปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ค.ศ.๑๙๗๕ ^{๒๖}
๔. การได้รับการคุ้มครองทางการประกันสังคม	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อหางานทำ และ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๘ ว่าด้วยการได้รับการปฏิบัติที่เท่า เทียม ^{๒๗}

ตารางที่ ๕ สรุปอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามมาตรฐานหลัก

นายจ้าง

บทบาทของนายจ้างในการส่งเสริมความเป็นธรรมให้กับแรงงานข้ามชาติมีหลายประการแต่สิ่งที่ยนายจ้างหรือสถานประกอบการจะปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นธรรมคือการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ครบถ้วนสำหรับการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติเนื่องจากกฎหมายแรงงานของประเทศไทยมีบทบังคับเป็นการทั่วไปซึ่งครอบคลุมลูกจ้างทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและไม่คำนึงว่าการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเข้ามาโดยถูกกฎหมายหรือไม่

ประการต่อมานายจ้างหรือสถานประกอบการสามารถสร้างความเป็นธรรมโดยการไม่จ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการ

^{๒๖} C143 - Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143) Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (Entry into force: 09 Dec 1978)

^{๒๗} C118 - Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118) Convention concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security (Entry into force: 25 Apr 1964)

กระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือการแบ่งแยกระหว่างแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมที่มีนายจ้างเป็นกลไกสนับสนุนส่วนหนึ่ง

ในต่างประเทศมีบทลงโทษนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ค่อนข้างรุนแรง โดยมีโทษทั้งจำและปรับและปรับเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดโทษเจ้าของพาหนะที่นำพาหรือบรรทุกแรงงานผิดกฎหมายที่โดยสำนักของวิญญูชนควรจะรู้หรือน่าจะรู้ว่าบุคคลดังกล่าวจะลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงานหรือไม่ส่วนนายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นถือเป็นการผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของแรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว

สำหรับประเทศไทยเองเนื่องจากปัจจัยปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายที่มีการบังคับใช้และการลงโทษไม่จริงจัง ทำให้ต้นทุนการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่ำมากจนไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกรงกลัวส่งผลให้การลักลอบทำงานขยายตัวตลอดเวลา โดยมีนายจ้างหรือสถานประกอบการเป็นผู้รับประโยชน์จากการมีแรงงานข้ามชาติสูงสุด แต่กลับมีส่วนรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจจนน้อยที่สุด เนื่องจากไม่ต้องรับผิดชอบต่อกรณีรัฐต้องใช้งบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่ม ไม่ต้องรับผิดชอบต่อกรณีเกิดชุมชนแออัดซึ่งทำให้ท้องถิ่นต้องเสียค่าใช้จ่ายในด้านการบำรุงรักษา ด้านสาธารณสุขโรค ด้านการเก็บขยะมูลฝอย และการต้องมีบุคลากรเพิ่มเติมขึ้น เป็นต้น และแนวโน้มการไม่ตระหนักถึงผลกระทบในเรื่องนี้ ก่อให้เกิดคำถามถึงความเป็นธรรมในแต่ละฝ่าย ว่าใครควรมีส่วนรับผิดชอบ หากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม ในขณะที่อีกฝ่ายได้รับประโยชน์และมีส่วนในการทำให้ประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประชาชนชาวไทย

องค์ประกอบสุดท้ายที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจากการมีแรงงานข้ามชาติคือประชาชนหรือผู้บริโภคซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการมีแรงงานข้ามชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งกรณีการแย่งงานแรงงานไทยนี้นายจ้างอาจเลือกแรงงานข้ามชาติจากการยอมรับข้อตกลงเนื่องจากมีอำนาจต่อรองต่ำกว่า มีความขยันมากกว่า หรือยอมรับค่าจ้างถูกกว่า เป็นต้น ส่วนของทางสังคมนั้น ประชาชนผู้บริโภคได้รับความรู้สึกในหลายระดับและอาจก่อปัญหาการต่อต้าน นโยบายของรัฐจึงจะต้องให้ความสนใจต่อความรู้สึกของคนท้องถิ่นด้วย เพื่อไม่ให้ลุกลามกลายเป็นการต่อต้านคนต่างชาติ (Xenophobia) ได้

สรุปการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรม (Fair Migration)

โดยสรุปแล้วการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรมควรมีลักษณะดังนี้

- ๑) การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรมจะต้องเกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทางโดยเฉพาะในแง่เศรษฐกิจ
- ๒) แรงงานข้ามชาติมีสิทธิและได้รับการยอมรับ กล่าวอีกนัยหนึ่งประเทศปลายทางมีการยอมรับความต่างทางวัฒนธรรม (Multiculturalism)
- ๓) นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบทางตรงและทางอ้อมจากการมีแรงงานข้ามชาติ
- ๔) ประชาชนเจ้าของประเทศต้องไม่รับผลกระทบมากเกินไป
- ๕) การตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติที่จะไปทำงานต่างประเทศเป็นทางเลือกโดยตนเองมิใช่เป็นลักษณะพันธะหรือการบังคับที่ไม่มีทางเลือก

๖) ประเทศที่ขาดกำลังแรงงานไม่อาจอาศัยแรงงานข้ามชาติเพียงอย่างเดียว จึงต้องเตรียมตัวโดยการพัฒนาไปสู่การพัฒนาการผลิตหรือการให้บริการที่สร้างมูลค่าเพิ่มมากขึ้น การพัฒนา เทคโนโลยี การนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ งาน การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการผลิตและการ บริการ และการใช้กลุ่มแรงงานท้องถิ่นให้เต็มศักยภาพโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้พิการ เยาวชน และ แรงงานสูงอายุ

๗) การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เป็นธรรมควรมีแนวทางที่มีลักษณะต่าง ตอบแทน (Reciprocity) เพราะเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะเป็นประเทศปลายทางที่เปิดรับแรงงานข้ามชาติ อยู่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีการจำกัด ในขณะที่บางประเทศเช่นนโยบายปกป้องหรือจำกัด หรือกีดกันคนไทย

๘) เนื่องจากประเทศไทยยังต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จึงต้องตระหนักและมีการเตรียมการที่ดี เพราะนานาประเทศ หรือประเทศต้นทาง จะเริ่มตั้งคำถามถึงข้อจำกัดและเงื่อนไข อาทิ ระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ขีดจำกัดในการอนุญาตตรวจลงตรา (VISA) สำหรับสมาชิกครอบครัวและการขอลี้ภัยที่อยู่ถาวร ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต้นทางอาจมองว่า ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากประชาชนของประเทศตน

๙) ประเทศไทยต้องทำความเข้าใจว่าแรงงานข้ามชาติคาดหวังอะไร หรือ ประเทศต้นทางมีความคาดหวังอย่างไร ถ้าเป็นกรณีรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรเพื่อ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประเทศต้นทางย่อมต้องการเห็นคนของเขาได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมแรงงานท้องถิ่น กล่าวคือ มีสภาพการจ้างที่เป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือมีน้อยที่สุด ที่สำคัญประเทศต้นทางย่อมไม่ ต้องการให้แรงงานจากประเทศตนได้รับการปฏิบัติในลักษณะเป็นแรงงานประเภทสอง (Secondary Work Force)

๑๐) การป้องกันมิให้แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบก่อนเดินทางมา ไม่ว่าจะโดยบริษัทนายหน้า จากนโยบายรัฐบาล หรือเมื่อเข้ามาทำงานแล้วโดยเฉพาะกลุ่มที่มีการเดินทางเข้ามาใน ราชอาณาจักรและทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ประเทศต้นทางและประเทศผู้รับต้องมีการดำเนินการ ร่วมกันเพื่อให้เกิดความร่วมมือป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมายหรือการค้ามนุษย์โดยถือเป็น มาตรการระหว่างประเทศประการหนึ่ง

๔.๓.๖ การกำหนดแนวนโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศ

การกำหนดแนวนโยบายที่ดีนั้น ในการกำหนดแนวนโยบายที่เป็นยุทธศาสตร์ ของประเทศในด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่ว่าประเทศจะมีรัฐบาลที่มาจากพรรค การเมืองใด แต่ในกรณีประเทศไทยกลับพบว่านโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติไม่มีความชัดเจน (Policy Coherence) และไม่มีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แนวนโยบายมักเปลี่ยนไปตามพรรคการเมืองที่ เป็นรัฐบาลและเปลี่ยนไปตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องในแต่ละสมัยทำให้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทยกลายเป็นปัญหาสะสมยากต่อการแก้ไขในปัจจุบัน

แนวนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่ควรจะเป็น ควรมีลักษณะดังนี้

๑) มีการเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพภูมิสังคมและสภาพเศรษฐกิจของ ประเทศ

๒) มีแนวนโยบายที่ชัดเจน (Policy Coherence) แต่ยืดหยุ่นสามารถปรับปรุง ปฏิรูปได้ในรายละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์แต่ละขณะ

๓) มีการใช้ประโยชน์จากการเจรจาหรืออย่างสร้างสรรค์

- ๔) ใช้การกำหนดโควตาและเปิดรับเมื่อมีความต้องการจ้างแรงงานเกิดขึ้น
- ๕) มีแนวทางสอดคล้องกับแนวนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านอื่น (Policy Alignment)
- ๖) คำนึงถึงผลกระทบจากนโยบายในอดีต (Path dependence)
- ๗) เน้นให้มีการบริหารจัดการโดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว (Guest workers)
- ๘) มีการกำหนดแนวทางการจัดการ การบริหาร และการกำกับดูแลการลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงานที่ชัดเจนทั้งระบบ
- ๙) มีการเตรียมแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ประเทศต้นทาง

การคัดเลือกแนวนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศ

มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

๑) ประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะของปัญหาการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในลักษณะลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน เพราะมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาวมาก ประเทศเพื่อนบ้านมองประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่รองรับแรงงานข้ามชาติ (Immigration) ที่มีความปลอดภัย (Soft Touch) แม้จะลักลอบเข้าเมืองและทำงานก็ตาม

๒) ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และโดยหลักการการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ จึงเป็นเรื่องเศรษฐกิจเป็นตัวนำ คือ ต้องการมีงานทำที่มีค่าตอบแทนสูงกว่า รวมทั้งการแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ในประเทศต้นทางไม่มี หรือมีไม่ดีเท่าทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาจดทะเบียนเพื่อปรับสถานะ

๓) ในแง่การวิเคราะห์ความเสียหาย (Cost Benefit Analysis) การลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงานในประเทศไทยมีความเสี่ยงหรือต้นทุนต่ำ เพราะอาศัยเส้นทางบกหรือทางรถยนต์สาธารณะหรือจักรยานยนต์ การถูกจับเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นกรณีปกติ แต่เมื่อถูกผลักดันกลับประเทศแรงงานข้ามชาติก็จะหาหนทางเพื่อกลับเข้ามาในราชอาณาจักรใหม่เป็นวงจรเช่นนี้ไม่สิ้นสุด

๔) ที่ผ่านมามาตรการใดเกี่ยวกับการกำกับ กำชับ เข้มงวด การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจะมีกรอบหรือแนวปฏิบัติที่เอื้อต่อความประสงค์ของนายจ้าง หรือมีการตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของตลาดแรงงานเป็นหลัก รัฐบาลไม่อาจตัดสินใจให้เกิดการหยุดชะงักของภาคการผลิต ภาคการเกษตร หรือภาคบริการได้แม้ว่าการหยุดชะงักจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรจึงมักผ่อนผัน หรือผ่อนคลายเป็นระยะ หรือแนวปฏิบัติ ทำให้ขบวนการลักลอบหรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตสามารถคาดการณ์แนวปฏิบัติได้ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สิ้นสุด

จากสถานการณ์เช่นที่ว่ามาข้างต้นในการวางนโยบายจึงต้องพิจารณาแนวทางที่เหมาะสม เมื่อมีความต้องการแรงงานในประเทศสูงเนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน ประเทศไทยควรต้องมีนโยบายที่เคร่งครัดแต่ยืดหยุ่น มิใช่ตั้งเงื่อนไขสูงจนแรงงานข้ามชาติรับไม่ได้จนต้องยอมเสี่ยงโดยวิธีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่หากใช้แนวนโยบายต้นทุนต่ำ การเคลื่อนไหลของแรงงานจะมามากขึ้น เพราะฉะนั้น นโยบายต้องมีลักษณะบูรณาการ อาทิ แทนที่จะเข้มงวด อุปทาน (แรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร) ก็ควรเข้มงวดด้านผู้เป็นนายจ้างแทนซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะหันมาเข้มงวดด้านนี้กันมากขึ้น และมีการปรับความต้องการให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าเมื่อนายจ้างเป็นคน

สร้างปัญหาส่วนหนึ่งนายจ้างก็ต้องร่วมรับผิดชอบเพื่อแก้ไขหรือทุเลาปัญหานั้นดังเช่นกรณีศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นและเยอรมนี

กรณีประเทศญี่ปุ่น หลังสงครามโลกญี่ปุ่นมุ่งพัฒนาประเทศเป็นหลัก แต่เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานซึ่งญี่ปุ่นมีทางเลือกสองทาง คือ หันมาพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานคนหรือการจ้างแรงงานข้ามชาติเข้ามาเพื่อช่วยในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในที่สุดแล้วญี่ปุ่นเลือกแนวทางแรกคือ มุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีและพัฒนากระบวนการผลิตทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าในลำดับต้นของโลกทัดเทียมประเทศในภูมิภาคอื่นทั่วโลกในที่สุด

กรณีประเทศเยอรมนี มีสองทางเลือกเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้เศรษฐกิจของประเทศจะเติบโต แต่รัฐบาลเยอรมันไม่มั่นใจว่าการฟื้นตัวจะยั่งยืนหรือไม่ และไม่ต้องการเสี่ยงในเรื่องความเปราะบางทางเศรษฐกิจจึงเลือกทางเลือกที่สองโดยเปิดรับแรงงานข้ามชาติซึ่งมีความเสี่ยงน้อยกว่าโดยทำไปพร้อมๆกับการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศแต่การรับแรงงานข้ามชาตินี้ถือหลักแรงงานข้ามชาติมีฐานะเป็น “แขก” (Guest) มีไว้เพื่อการปกหลังตั้งถิ่นฐาน

๕) นโยบายด้านแรงงานข้ามชาติต้องชัดเจน (Policy Coherence)

ความชัดเจนหมายความรวมถึง ความโปร่งใส และมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตอบสนองความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของประเทศในระยะยาวด้วย (Directions to the meeting foreseeable long termed requirements of the economy and Society) เช่น หากนโยบายของรัฐบาลประกาศว่าแรงงานข้ามชาติ จะต้องได้รับค่าจ้าง สวัสดิการเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่นซึ่งถือเป็นนโยบายที่ชัดเจน แต่จะต้องมีมาตรการต่อไปว่ารัฐบาลจะต้องเร่งรัดปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วย เพราะการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายมีความเป็นปฏิบัติก่อนนโยบายการปฏิบัติที่เท่าเทียมที่กำหนดไว้ดังนั้น ความชัดเจนจึงหมายถึงการออกแบบแนวนโยบายมิให้ขัดแย้งกัน และต้องไม่ขัดกับความเป็นจริง หรือทำลาย หักล้างซึ่งกันและกัน แนวนโยบายที่ชัดเจนนี้ยังหมายความรวมถึงความต่อเนื่องของนโยบายที่ไม่แปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นหลักการพื้นฐาน

ข้อผิดพลาดในการกำหนดนโยบายที่พบเสมอคือการมองว่า ประเทศไทยเป็นสวรรค์ของแรงงานข้ามชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ไม่มีการเตรียมการต่าง ๆ ไว้ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานจริงเพราะแรงงานข้ามชาติเองต่างมีพื้นฐานความเป็นมนุษย์ที่ภาครัฐจะต้องคำนึงถึงด้วย

นอกจากนี้การกำหนดแนวนโยบายของรัฐต้องมีความสอดคล้องกัน เช่น มีการประกาศส่งเสริมให้ใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคน แต่กลับเปิดรับแรงงานไร้ฝีมือโดยไม่จำกัดโควตา หรือเงื่อนไข ซึ่งทั้งสองแนวทางขัดกันหรือไปด้วยกันไม่ได้ เป็นต้น

๖) นโยบายต้องยืดหยุ่นเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติได้

การมีนโยบายชัดเจนไม่ได้หมายถึงการยืดหยุ่นไม่ได้ เพราะเป็นแนวนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ ในบางกรณีจึงไม่อาจคาดการณ์ได้ชัดเจนทั้งหมดเหมือนปัจจัยอื่น เช่น นโยบายจะให้โควตาแก่บริษัทที่ขาดแคลนแรงงานฝีมือ ในการกำหนดโควตาจะต้องมีการทดสอบหรือประเมินความต้องการเฉพาะราย และอาจต้องยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ามีนโยบายว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไม่ใช่เพื่อปกหลังตั้งถิ่นฐานจึงใช้นโยบาย “แรงงานข้ามชาติในฐานะแขก (Quest Workers)” แต่ภายหลังก็ต้องยกเลิกเมื่อถึงยุคการ

เปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่ส่งผลให้ประเทศเยอรมนีต้องการแรงงานฝีมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจำนวนมาก ทำให้ต้องเปิดรับและให้โควตาจำนวนมากแก่แรงงานช่างฝีมือ เป็นต้น

การใช้ประโยชน์จากการปรึกษาหารือ (Social Dialogues) ในการกำหนดนโยบาย หากมีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมหารือจะส่งผลให้เห็นมิติการปฏิบัติและปัญหาได้ชัดเจน นโยบายที่ออกมาจึงน่าจะเป็นที่ยอมรับและสามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมเช่นว่านี้ เท่ากับการพยายามสร้างฉันทามติ (Consensus) ในเรื่องสำคัญ สิ่งที่ต้องระมัดระวัง คือ มติหรือฉันทามติ จะต้องไม่เอนเอียงไปตามสถานการณ์ด้านการเมืองโดยไม่มีความสมเหตุสมผล และการคาดหวังที่ประเทศตั้งจุดมุ่งหมายระยะยาวเอาไว้

การกำหนดนโยบายในด้านแรงงานข้ามชาติควรมีการกำหนดในประเทศต้นทางด้วย เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานไปประเทศอื่นเท่ากับประเทศต้นทางต้องสูญเสียกำลังคนหนุ่มสาวออกไปส่วนหนึ่งด้วย ที่สำคัญการสูญเสียเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อประเทศต้นทางด้วย โดยมีกรณีศึกษาในต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ประเทศจาไมก้าที่ต้องสูญเสียพยาบาลที่มีประสบการณ์ไปทำงานประเทศในต่างประเทศเป็นจำนวนมากถึงสองในสามของจำนวนพยาบาลที่มีอยู่ทำให้ประเทศขาดแคลนพยาบาลอย่างรุนแรง หรือในกรณีประเทศปากีสถาน ซึ่งสูญเสียช่างฝีมือด้านก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นช่างไม้ ช่างปูน ช่างเชื่อม เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง จนเกิดความวิตกว่าจะไม่มีแรงงานที่มีฝีมืออยู่ทดแทนเพื่อถ่ายทอดความรู้ไปยังคนรุ่นใหม่ เป็นต้น ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจึงควรมีการหารือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๗) นโยบายจะต้องสอดคล้องเป็นแนวเดียวกันกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ และแนวทางการพัฒนาประเทศ

นโยบายแรงงานข้ามชาติที่ดี ควรสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ อาทิ การอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาทำงานชั่วคราวในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ ก็เพื่อรองรับระหว่างช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการเตรียมบุคลากรในประเทศให้เพียงพอจึงยังจำเป็นต้องพึ่งพาประสบการณ์จากแรงงานข้ามชาติเป็นการชั่วคราว กรณีแสดงว่านโยบายสอดคล้องหรือออกแบบเพื่อเตรียมคนทำงานในประเทศเพื่อเข้าไปทดแทนภายหลัง หรือในบางกรณี มีความต้องการแรงงานข้ามชาติตามแผนพัฒนาบริษัทที่ต้องการขยายกิจการไปยังต่างประเทศ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ อาจจำเป็นต้องเปิดโควตาให้แรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศที่ต้องการขยายกิจการไปเพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่เป็นคนชาติดังกล่าวเข้ามาทำงานในสำนักงานใหญ่ช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อใช้ในการทำงานในกิจการที่วางแผนไว้เพื่อให้มีบุคลากรที่เพียงพอไม่ต้องมีภาระในการฝึกอบรมเป็นเวลานานซึ่งเท่ากับสนับสนุนนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศและสนับสนุนการเตรียมคนเพื่อรองรับการขยายกิจการของประเทศให้สามารถทำงานได้ (Building a global workforce)

กรณีที่นโยบายแรงงานข้ามชาติถูกออกแบบจัดสรรโควตาเพื่อชดเชยให้สถานประกอบการไม่ย้ายออกไปยังประเทศอื่น (Relocation) เนื่องจากเห็นว่าอุตสาหกรรมนั้นมีความสำคัญต่อประเทศ การกำหนดนโยบายโควตาที่จัดสรรให้ก็จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศในลักษณะนี้ด้วย นอกจากนี้ในบางกรณีที่นโยบายแรงงานข้ามชาติมีความจำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินหรือเพื่อป้องกันภาวะเงินเฟ้อ ในเขตพื้นที่หรือภูมิภาคอันเนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งหากไม่แก้ไขปัญหานายจ้างหรือสถานประกอบการอาจต้องปรับค่าจ้างเพื่อดึงดูดให้คนเข้ามาทำงาน ซึ่งจะส่งผลต่อภาวะทางเศรษฐกิจได้จากการปรับขึ้นของค่าครองชีพ

กรณีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศนั้นอาจยกตัวอย่างการกำหนดนโยบายของประเทศสิงคโปร์ที่มีนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ไม่ใช่

เพื่อป้องกันการขาดแคลน (Scarcity) เพียงอย่างเดียว แต่มีการวางแผนในระยะยาวโดยนำปัจจัยเรื่องโอกาสที่แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นจะมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองไปสู่ระดับที่สูงขึ้นหรือไม่ ทำให้ประเทศสิงคโปร์เปิดให้แรงงานข้ามชาติทดสอบฝีมือเพื่อยกระดับตัวเอง โดยหากผ่านการทดสอบจะสามารถเปลี่ยนงานหรือมีรายได้มากขึ้นอันแสดงว่าแรงงานข้ามชาติมีศักยภาพที่จะปรับตัวให้กลมกลืนกับวัฒนธรรมการจ้างงานได้

การกำหนดนโยบายใหม่อาจติดขัดเนื่องจากมีแนวปฏิบัติที่เกิดจากนโยบายเดิมซึ่งมักเป็นกรณีมีแนวทางการปฏิบัติสืบเนื่องมาจากนโยบายที่เคยบังคับใช้ทำให้นโยบายติดขัดหรือไม่อาจดำเนินการได้โดยสะดวก อาทิ นโยบายเดิมยึดหลักให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานชั่วคราวในช่วงเศรษฐกิจเติบโต หากมีปัญหาการเสื่อมถอยของเศรษฐกิจจึงค่อยผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ต่อมาเมื่อมีรัฐบาลใหม่ซึ่งอยู่ระหว่างช่วงเวลาเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว การผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกราชอาณาจักรจะประสบปัญหามาก เพราะแรงงานข้ามชาติยังคงอยู่ในราชอาณาจักร นายจ้างหรือสถานประกอบการก็ยอมมีภาระค่าจ้างแรงงานโดยเฉพาะกับแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะความชำนาญหรือมีอายุงานพอสมควรเพราะเกรงว่าหากเศรษฐกิจฟื้นตัวจะหาแรงงานมาทำงานทดแทนได้ยาก เป็นต้น การกำหนดแนวนโยบายใดไว้เมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศอาจไม่มีทางเลือกจึงต้องปล่อยให้มีการสานต่อนโยบายเดิมต่อไป

๘) การกำหนดนโยบายเรื่องการกำหนดโควตาที่เหมาะสม

สิ่งที่พบในทางปฏิบัติในการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบ คือ การกำหนดโควตาให้นายจ้างที่มีค่าขอแรงงานข้ามชาติเข้ามาซึ่งเมื่อหมดกำหนดแล้วต้องรอการพิจารณาใหม่โดยนายจ้างหรือสถานประกอบการต้องพิสูจน์ว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้แรงงานข้ามชาติหากต้องขออนุญาตต่ออายุหรือขอเพิ่มเติมจำนวนจากโควตาที่กำหนดให้ ซึ่งโดยทั่วไปการกำหนดโควตาอาจกำหนดให้เฉพาะเป็นบางอุตสาหกรรมหรือสาขาที่ขาดแคลน โดยเมื่อกำหนดแล้วการบริหารจัดการจะขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล บางรัฐบาลจะกำกับดูแลโควตาด้วยการให้นายจ้างขอต่อใบอนุญาตทุกปี บางรัฐบาลใช้วิธีหมุนเวียน (Rotate) ระหว่างนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมเดียวกัน เป็นต้น

ในการกำหนดโควตาจะมีหลายรูปแบบ บางรูปแบบกำหนดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละของกำลังแรงงาน หรือประชากรของประเทศ อาทิ ไม่เกินร้อยละ ๕ ของกำลังแรงงาน รูปแบบในบางประเทศกำหนดโดยพิจารณาจากจำนวนลูกจ้างท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ เช่น อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติหนึ่งคนต่อการจ้างแรงงานท้องถิ่นสิบคน อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายจัดสรรโควตามีสิ่งที่ควรระมัดระวังคือ ในช่วงเศรษฐกิจเติบโตการจัดสรรโควตาใกล้สามารถทำได้ไม่ยากนัก โดยมีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ แต่ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว หรือเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีคนท้องถิ่นว่างงาน การกำหนดโควตาอาจต้องพิจารณาปรับลดลงให้เหมาะสมหรือมีการจัดสรรให้บางส่วน ดังนั้นการออกแบบโควตาจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวด้วย

ข้อดีของการกำหนดโควตา คือ สามารถควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรและการกำกับนายจ้างจะทำให้ทราบว่าแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ที่ใดอย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรโควตาจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง และการลักลอบทำงานด้วย มิฉะนั้นนายจ้างหรือสถานประกอบการจะไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลในระบบนี้ แต่จะลักลอบว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยไม่สนใจแนวนโยบายโควตาที่ออกโดยรัฐบาล

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้านในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน พบว่า ผู้ประกอบการในทุกสาขาอาชีพส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่ขอให้ลดค่าใช้จ่ายลง พร้อมให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ขอให้ภาครัฐเข้าใจเจตนาของผู้ประกอบการ ต้องการแจ้งให้

ภาครัฐทราบว่ามีแรงงานเข้ามาใหม่ โดยไม่ถูกต้อง ผู้ประกอบการถูกดำเนินคดี ทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าจะรายงาน

๔.๔ การค้ามนุษย์

ประเด็นปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ประเทศไทยหยิบยกเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๗ โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) เป็นกฎหมายหลักและมีจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้น และมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙ ที่ให้ความสำคัญในห้าด้านหลัก คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและการบริหารข้อมูล

ปัจจุบันกลไกการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบด้วย คณะกรรมการระดับชาติ ๒ คณะ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปกค. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกันการปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีด้านละหนึ่งคนโดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเป็นผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง”

(๒) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒

“มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟูและการประสานงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ โดยอาจแต่งตั้งจากข้าราชการหรือภาคเอกชนก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง”

โดยมีคณะอนุกรรมการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในระดับชาติ

นอกจากคณะกรรมการระดับชาติทั้งสองคณะตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังมีการตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อให้การแก้ไขเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีการกำหนดให้รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นประธาน ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๗๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ รวมถึงให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว และยังให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ในกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ในจังหวัดขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเลขที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ และ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แสดงให้เห็นถึงความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหาของผู้บริหารประเทศ

ปัญหาหลักที่พบเกี่ยวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยคือ จากอดีตจนถึงปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาในราชอาณาจักรส่วนใหญ่ไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย โดยเฉพาะในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในอัตราร้อยละเจ็ดสิบเพื่อเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร จึงส่งผลให้บุคคลเหล่านี้กระทำความผิดทั้งกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และหากจะพิจารณามาตรการของภาครัฐที่ผ่านมาที่มีข้อจำกัดทำให้ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่เปิดให้มาขึ้นทะเบียน ขออนุญาตทำงาน และให้มีการพิสูจน์สัญชาติเป็นช่วง ๆ ซึ่งไม่

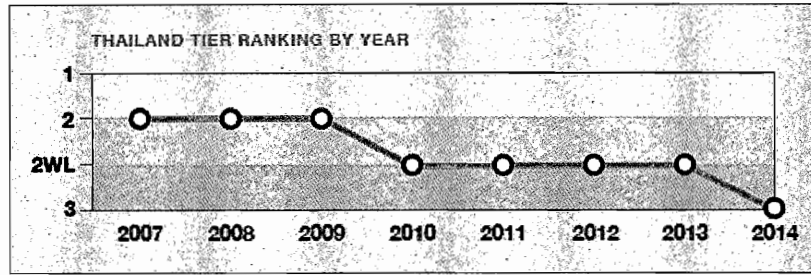
สำเร็จสมบูรณ์ จึงเป็นปัจจัยเสริมให้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยนำไปสู่การลดระดับความน่าเชื่อถือของประเทศที่ประกาศโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report – TIP Report) ซึ่งมีการประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยโดยประเทศไทยถูกจัดลำดับอยู่ในกลุ่มประเทศในระดับ ๒ บัญชีต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List)^{๒๘} ในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ และพ.ศ. ๒๕๕๔ จากเดิมที่ถูกจัดลำดับอยู่ในกลุ่มระดับที่ ๒ ก่อนจะถูกลดลำดับลงเป็นระดับที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ในที่สุด ซึ่งเป็นผลจากการที่สหรัฐอเมริกาอ้างว่าประเทศไทยไม่ได้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์และไม่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจัง แม้ว่าหน่วยงานรัฐของประเทศไทยจะให้ความเห็นว่าการจัดระดับดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับประเทศไทย ซึ่งการลดระดับดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางตรงที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการใช้เงินเหตุผลในการคว่ำบาตรทางการค้ากับประเทศไทย หรือการส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลก ปัญหาแรงงานข้ามชาติจึงเป็นปัญหาที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติและรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาให้ความสำคัญและเร่งออกมาตราการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาปัญหาอย่างจริงจังรวมถึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานขึ้น^{๒๙} เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพดังได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น

^{๒๘} Trafficking in Person Report (TIP Report) เป็นรายงานประจำปีซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งกลุ่มประเทศตามการประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งแบ่งระดับการประเมินสถานการณ์โดยอาศัยการปฏิบัติตามมาตรฐานกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000– TVPA) ซึ่งแบ่งระดับสถานการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกออกเป็นสี่ระดับ ได้แก่

- ระดับที่ ๑ (Tier 1) ประเทศที่รัฐบาลมีการดำเนินการได้ดีในการป้องกันและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์
- ระดับที่ ๒ (Tier 2) ประเทศที่การดำเนินการป้องกันและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์แต่มีการดำเนินการเป็นที่ประจักษ์ว่าอยู่ระหว่างใช้ความพยายามเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- ระดับที่ ๒ ขึ้นบัญชีต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) ประเทศในระดับที่ ๒ ที่มีการดำเนินการเป็นที่ประจักษ์ว่าอยู่ระหว่างใช้ความพยายามเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแต่มีลักษณะเฉพาะพิเศษ ได้แก่ กรณีการมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือกำลังเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ กรณีรัฐบาลล้มเหลวในการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่เพิ่มขึ้นในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีลักษณะรุนแรงเพื่อให้สถานการณ์ในประเทศดีขึ้นกว่าในปีที่ผ่านมา และกรณีรัฐบาลแสดงเจตน์เจานว่าจะแก้ไขสถานการณ์ค้ามนุษย์ในประเทศเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำได้โดยต้องอาศัยการดำเนินการเพิ่มเติมในปีถัดไป
- ระดับที่ ๓ (Tier 3) ประเทศที่การดำเนินการเพื่อป้องกันและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

^{๒๙} คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ ๗๓/๒๕๕๗ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

ระดับ
สถานการณ์
(Tier)



ปีค.ศ.

ภาพที่ ๒ ระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report – TIP Report)^{๓๐}

จากภาพที่ส่องข้างต้นจะเห็นว่าระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยถูกปรับลดลงตามลำดับมาตลอดช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ก่อนจะถูกปรับระดับในระดับต่ำที่สุดในปีพ.ศ. ๒๕๕๗ ในระหว่างช่วงเวลาหนึ่งปีที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง และมีการติดตามผลอย่างเข้มข้น อย่างไรก็ตาม การประกาศระดับประเทศไทยสำหรับสถานการณ์การค้ามนุษย์ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีล่าสุดที่ได้มีการประกาศในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ผ่านมานั้น ประเทศไทยยังคงถูกจัดระดับให้คงอยู่ในระดับที่ ๓ ตามรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ซึ่งผลการถูกจัดให้คงระดับ ๓ ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระบบการค้าต่างประเทศของประเทศไทยในอนาคต

นอกจากกลไกในส่วนที่เป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้น^{๓๑} โดยมีการใช้เงินทุนในสองส่วน ได้แก่ การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนสามารถเสนอโครงการเพื่อขอใช้งบประมาณกองทุนนี้ โดยการดำเนินการรวมทั้งการบริหารกองทุนฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด รวมถึงเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกลไกทุกระดับ โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาสังคมเป็นกรรมการในคณะกรรมการระดับชาติ และระดับจังหวัด โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการคัดแยกเหยื่อด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแต่ด้วยปัญหาอุปสรรคและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วทำให้ปัญหาค้ามนุษย์ยังคงมีเรื่อยมา โดยเฉพาะกับกรณีแรงงานต่างชาติดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report) ที่จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จากประเทศระดับ ๒ คือประเทศที่อยู่ในบัญชีประเทศถูกจับตามอง มาเป็นระดับ ๓ ซึ่งถือเป็นระดับต่ำสุด คือเป็นประเทศที่ถูกจัดว่าไม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศเนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการให้ความช่วยเหลือและการตัดสินใจลงทุนของต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็นเรื่องเร่งด่วนและถือเป็นวาระแห่งชาติ

^{๓๐} Department of State, United State of America, 2014 Trafficking in Persons Report, June 2014, p 374

^{๓๑} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๕ กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มาตรา ๔๒-๔๔

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบาย มีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์อย่างจริงจัง ทำให้มีการนำคำว่าการค้ามนุษย์ไปใช้อย่างแพร่หลายจึงควรพิจารณาความหมาย ของคำว่าการค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจให้ที่ ถูกต้องให้แรงงานข้ามชาติรวมถึงนายจ้างและสถานประกอบการได้รับรู้ว่าการกระทำอย่างไรที่เข้าข่ายดังกล่าว และการค้ามนุษย์เช่นว่านี้มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใดเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้อย่างคลาดเคลื่อน หรือ เป็นการให้ความรู้แก่สาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการรายงาน หรือส่งข่าวแก่เจ้าหน้าที่ หากพบการกระทำใด ๆ ที่อาจเข้าข่ายการค้ามนุษย์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

๔.๔.๑ ความหมายและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความหมายของการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๖ ดังนี้

“มาตรา ๖ ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดย มิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล ให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

โดยได้มีการนิยามความหมายของคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบไว้ในมาตรา ๔ ว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีการผลิตหรือ เผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมา ขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต้อด้วยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็น การขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ทั้งนี้ กรณีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในราชอาณาจักรนั้นให้หมายรวม กรณีที่ความผิดยังไม่ได้กระทำลงแต่อยู่ในขั้นเตรียมการก็ให้ผู้กระทำความผิดนั้นต้องรับโทษด้วยตามบทบัญญัติ มาตรา ๘^{๓๒} และนอกจากผู้กระทำความผิดจะต้องมีความผิดดังกล่าวแล้ว ผู้สนับสนุนช่วยเหลือยังถือว่าต้องรับ โทษฐานค้ามนุษย์เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดด้วยตามบทบัญญัติมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้^{๓๓}

^{๓๒} มาตรา ๘ ผู้ใดกระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา ๖ ต้องระวางโทษหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

^{๓๓} มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๑) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๒) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่พักหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๓) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม

(๔) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้า มนุษย์ถูกลงโทษ

(๕) ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้า มนุษย์

ในระดับสากลความหมายของการค้ามนุษย์ได้มีการให้ความหมายไว้ในพิธีสาร การค้ามนุษย์เพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กส่วนเพิ่มเติมของ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ (Protocol to prevent, suppress, and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (หรือ the Trafficking Protocol หรือ UN TIP Protocol)) ได้ให้ความหมายของการค้ามนุษย์ว่าหมายถึง “การ จัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การให้ที่พักพิงหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญหรือด้วยการใช้กำลังหรือ ด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจ โดย มิชอบ ด้วยการใช้สถานะที่อ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือด้วยการมีหรือการรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลซึ่งมีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ โดย การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้หมายรวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการ กระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย”

Protocol to prevent, suppress, and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime

Definition of Trafficking in Persons

- (a) Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
- (d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์บนพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000) ไม่ได้มีการให้ความหมายของการค้ามนุษย์เอาไว้อย่างชัดเจนในตัวกฎหมายแต่มีการให้ความหมายของ “severe forms of trafficking in persons” ไว้แทนใน Section 103(8)^{๓๔} ประกอบกับการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ในรายงานจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Person Report - TIP Report) ซึ่งไม่ได้มีการให้ความหมายการค้ามนุษย์ที่ชัดเจนแต่ให้ความหมายโดยรวมว่าการค้ามนุษย์คือการกระทำที่มีการจัดหา ให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเพื่อใช้แรงงาน บังคับหรือเพื่อการกระทำที่เป็นการค้าประเวณี ด้วยวิธีการใช้กำลังบังคับ ด้วยการฉ้อโกง หรือด้วยการหลอกลวง^{๓๕} โดยได้อ้างอิงความหมายของการค้ามนุษย์ที่ให้คำจำกัดความตามพิธีสารการค้ามนุษย์เพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ส่วนเพิ่มเติมของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้นร่วมด้วย

ในทางสากล “ตัวชี้วัด” ที่จะแสดงว่าพฤติกรรมที่ส่อเข้าข่ายการค้ามนุษย์หรือการบังคับใช้แรงงาน สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

- ๑) การถูกบังคับให้ทำงานหรือต้องทำงานโดยไม่สมัครใจ
- ๒) กรณีบุตรต้องเป็นตัวประกันขูดใช้นั้นแทนหน้าที่บิดามารดาเป็นผู้ก่อขึ้น
- ๓) การลักพาตัว และบังคับให้ทำงาน ไม่สามารถเดินทางไปนอกกรอบหรืออาณาเขตที่กำหนด หรือหากต้องการออกไปต้องมีคนนำพาไปหรือมีคนติดตาม หากไม่ไปอยู่ในบริเวณจะมีกล้องจับการเคลื่อนไหว
- ๔) การขายหรือโอนบุคคลให้ผู้อื่น โดยเจ้าตัวไม่สมัครใจไปทำงาน หรือต้องทำงานโดยไม่มีทางเลือก
- ๕) การใช้การบังคับเชิงจิตวิทยา เช่น หากไม่ปฏิบัติตามจะสูญเสียผลประโยชน์หรือประโยชน์ที่เคยได้
- ๖) การเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กำหนดหรือตามข้อตกลง เพราะมีการเบิกเงินล่วงหน้า หรือกู้เงินเพื่อเป็นการส่วนตัว การกำหนดมูลค่าผลผลิตที่จะขายให้หรือผลิตให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นโดยเจตนาทำตัวเลขทางบัญชีผิดพลาด เพื่อฉ้อโกงค่าจ้าง ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น
- ๗) การหลอกลวงให้ทำงานโดยหลอกให้หลงเชื่อว่าจะได้ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่ดีแต่ทางปฏิบัติตรงข้าม

^{๓๔} The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (Public Law 106-386) Sec.103 (8)

Sec.103 Definition

(8) SEVERE FORMS OF TRAFFICKING IN PERSONS- The term ‘severe forms of trafficking in persons’ means-

(A) sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such act has not attained 18 years of age; or

(B) the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.

^{๓๕} Department of State, United State of America, 2014 Trafficking in Persons Report, June 2014, p 29

๘) การยึดหรือกักค่าจ้างส่วนหนึ่งไว้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้หลบหนี หรือลาออกจากงาน

๙) การยึดเอกสารประจำตัว หรือของมีค่าส่วนตัวเอาไว้ นอกจากนั้นรูปแบบที่อาจหรือส่อเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน หรือการค้ำมนุษย์ในลักษณะการใช้พฤติกรรมหรือการปฏิบัติ เพื่อมิให้แรงงานหลบหนีหรือไม่มีทางเลือกต้องจำนนทำงานต่อ ซึ่งปกติจะใช้วิธีการสร้างความกลัวให้เกิดขึ้น หรือขู่ว่าจะมีการลงโทษ หากไม่ประพฤติหรือหลีกเลี่ยง (Menace of Penalty) พฤติกรรมดังกล่าวรวมถึง

ก) การใช้ประทุษร้ายและคุกคามต่อแรงงาน ญาติ หรือคนใกล้ชิด
ข) การคุกคามล่วงละเมิดทางเพศ
ค) การขู่เชื้ญว่าจะตอบโต้ หรือกระทำการล้างแค้นโดยวิธีการต่าง ๆ หากไม่ปฏิบัติตาม

ง) การขู่เชื้ญว่าจะส่งตัวให้ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

- จ) การเลิกจ้าง หรือขู่จะเลิกจ้าง การขู่ว่าจะปล่อยให้โดดเดี่ยว
- ฉ) การยกเลิกสิทธิ หรือประโยชน์ที่เคยได้รับบางประการ
- ช) การโยกย้ายให้ไปทำงานหนัก หรือลำบากมากขึ้น

ที่ผ่านมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ได้กำหนดตัวชี้วัดเรื่องการค้ำมนุษย์ เพื่อให้เป็นแนวทางในการตีความและในการสร้างความเข้าใจ “การค้ำมนุษย์” โดยใช้เรื่องแรงงานบังคับ (Forced Labor) เป็นแกนหลักโดยมีการระบุตัวบ่งชี้ว่าการกระทำแบบใดหรือการกระทำที่เข้าขายนั้นมีองค์ประกอบหรือลักษณะใดซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญตัวชี้วัด^{๓๖} ในกรณีมีการปฏิบัติซ้ำเป็นเวลานานหรือการมีเจตนาเอารัดเอาเปรียบในพฤติกรรมดังต่อไปนี้ล้วนจัดเป็นการค้ำมนุษย์ทั้งสิ้น

๑) การล่วงละเมิดหรือเอารัดเอาเปรียบโดยอาศัยความอ่อนแอของผู้ใช้แรงงาน (Abuse of Vulnerability)

วิธีการที่มักพบคือหาจุดอ่อนของแรงงาน อาทิ พูดคุยภาษาถิ่นไม่ได้ หลอกลวงให้แรงงานขาดอิสระต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจและพึ่งพานายจ้างอยู่ตลอดเวลา ไม่สามารถเดินทางไปนอกสถานที่ด้วยตัวเอง ไม่สามารถสื่อสารกับคนท้องถิ่นได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มักเกิดกับแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน การกระทำที่เข้าลักษณะการบังคับใช้แรงงานหรือการกีดกันออกจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานในสังคม

๒) การหลอกลวง (Deception)

เป็นการให้ข้อมูลที่ผิดกับความเป็นจริง คือมีการให้ข้อมูลสภาพการจ้างอย่างหนึ่งแต่ทางปฏิบัติเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง เช่น สัญญาจ้างงาน การกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการที่ระบุก่อนการทำงานจริงเป็นไปตามกฎหมายแต่ทางปฏิบัติเป็นตรงกันข้าม และแรงงานถูกบังคับไม่อาจหลบหนีหรือ

^{๓๖} สรุปจากเอกสารเผยแพร่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL), ILO indicators of Forced Labour (Geneva: 1992) ซึ่งระบุว่าตัวชี้วัดของแรงงานบังคับได้แก่ • Abuse of vulnerability • Deception • Restriction of movement • Isolation • Physical and sexual violence • Intimidation and threats • Retention of identity documents • Withholding of wages • Debt bondage • Abusive working and living conditions • Excessive overtime

ลาออกได้ ซึ่งหากแรงงานรับรู้ข้อมูลก่อนจะปฏิเสธการทำงาน พฤติกรรมเช่นนี้เห็นได้ทั่วไปในการหลอกลวงแรงงานข้ามชาติมาทำงานโดยสัญญาด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อถึงปลายทางกลับมีสัญญาจ้างอีกฉบับหนึ่งที่แตกต่าง เขยื้อยในกรณีนี้มักเป็นสตรีหรือเด็กต่างชาติ

๓) การจำกัดเสรีภาพการเดินทาง (Restriction of Movement)

เป็นการจำกัดเขตให้พักอาศัยหรือจำกัดเขตในการทำงานโดยไม่สามารถติดต่อกับภายนอกได้ หรือหากจะออกไปนอกสถานที่ต้องขออนุญาตหรือมีกฎเกณฑ์จำกัดการเข้าออกตลอดจนการติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อเฝ้าดูความเคลื่อนไหวหรือการมีพฤติกรรม การส่งคนติดตามเมื่อออกนอกสถานที่ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ทำให้แรงงานขาดเสรีภาพอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การเดินทางต้องได้รับอนุญาตซึ่งมีข้อจำกัดที่นายจ้างจะยกขึ้นอ้างว่าสมเหตุสมผลแต่ฝ่ายเดียว พฤติกรรมที่พบเห็นบ่อย ๆ คือ ห้ามออกนอกโรงงาน หรือหากออกไปต้องขออนุญาตหรือมีคนพาไปด้วย

๔) การปล่อยให้อยู่โดดเดี่ยว (Isolation)

กรณีนี้มักเป็นการปล่อยให้อยู่โดดเดี่ยวไกลจากที่ชุมชนยากต่อการเดินทางเข้าออก ขาดยานพาหนะสาธารณะผ่านไประยะ เช่น การถูกบังคับให้ทำงานในป่า หรืออาจเป็นกรณีการทำงานในเขตเมืองแต่ถูกห้ามติดต่อกับภายนอก การยึดหน่วงอุปกรณ์สื่อสารไว้ อาทิ การกักขังแรงงานต่างชาติให้อยู่เฉพาะภายในโรงงาน ห้ามการติดต่อกับผู้อื่นและห้ามผู้อื่นพบ ซึ่งส่วนมากมักเป็นสถานประกอบการนอกระบบที่ไม่มีการจดทะเบียน

๕) การกระทำรุนแรงทางร่างกายหรือละเมิดทางเพศ (Physical and Sexual Violence)

พฤติกรรมเช่นว่านี้ก็คือการบังคับใช้แรงงานโดยแท้ หากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน ทำผิดพลาด ก็อาจถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกบังคับขืนใจ รวมถึงการบีบบังคับให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากงานประจำ กรณีนี้พบมากในงานคนทำงานสะอาดบ้าน งานแม่บ้าน หรืองานอื่นที่มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายทำงาน พฤติกรรมในกลุ่มนี้ยังหมายรวมถึงการลงโทษเพราะเหตุผิดวินัยหรือฝ่าฝืนระเบียบที่วางไว้

๖) การทำให้ตกอยู่ในความกลัวหรือการขู่เข็ญ (Intimidation and Threats)

การทำให้กลัวหรือการขู่เข็ญอาจเป็นการใช้กำลังกายบังคับ ขู่เข็ญ หรือใช้จิตวิทยาข่มขู่ให้กลัวไม่กล้าทำ อาทิ การขู่จะแจ้งความเอาผิดฐานลักลอบเข้าเมือง หรือการไม่จ่ายค่าจ้างที่ค้างไว้หากจับได้ว่ามีการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงการเสียสิทธิบางอย่างหากฝ่าฝืน เช่น สิทธิในการออกไปนอกสถานประกอบการ หรือสิทธิในการได้ค่าตอบแทน ตลอดจนถึงการใช้จิตวิทยาก่อให้เกิดความวิตกกังวลเป็นพฤติกรรมที่สร้างความอ่อนแอให้เกิดกับเหยื่อ อย่างไรก็ตามระดับของการขู่เข็ญยังขึ้นอยู่กับระดับสติปัญญาความเป็นผู้ใหญ่หรือบรรลุนิติภาวะของเหยื่อด้วย

๗) การเก็บหรือยึดเอกสารสำคัญประจำตัว (Retention of Identity Documents)

การเก็บหรือยึดเอกสารประจำตัวด้วยเจตนาให้แรงงานข้ามชาติอยู่ทำงานกับตน (ทั้งนี้อาจรวมถึงสิ่งของจำเป็นอื่น) ซึ่งเอกสารสำคัญดังกล่าวหากไม่มีติดตัวหรือใช้เมื่อจำเป็นอาจเสียสิทธิหรือไม่อาจเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรได้ หรือเสียสิทธิที่จะเรียกร้องประโยชน์ได้ซึ่งการเก็บยึดหากไม่มีเหตุผลเพียงพอถือว่าเข้าข่ายบังคับใช้ทำงานหรือทำให้ต้องทำงานโดยไม่สมัครใจ

๘) การหน่วงเหนี่ยวค่าจ้าง (Withholding of Wages)

การยึดหน่วงค่าจ้างโดยมากมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้แรงงานหลบหนี เปลี่ยนนายจ้าง ทำให้แรงงานจำเป็นต้องอยู่ทำงานต่อ เพราะมีค่าจ้างค้างจ่าย อย่างไรก็ตามการยึดหรือหน่วงเหนี่ยว

ค่าจ้างเป็นครั้งคราวอาจไม่เข้าข่ายความผิดในกรณีนี้ แต่หากมีการปฏิบัติเป็นปกติหรือมีเจตนาอย่างทีกล่าวข้างต้นคือเป็นการบังคับใช้แรงงานอาจเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความผิดฐานค้ามนุษย์ได้

๙) แรงงานขัดหนี้ (Debt Bondage)

เป็นกรณีลูกจ้างแรงงานเป็นหนี้ค้างสะสมต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดจากการขอเบิกจ่ายไปใช้ล่วงหน้า จ่ายเป็นค้ำมัดจำค่านายหน้า หรือเบิกจ่ายด้วยเหตุผลความจำเป็น ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยและชำระเงินต้นไม่จบสิ้น รูปแบบการสร้างหนี้ในกรณีนี้มีหลากหลาย ตั้งแต่การทำหลักฐานการยืมหรือใช้คืนที่ขัดต่อความจริง ซึ่งมักทำกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่เข้าใจภาษาท้องถิ่น การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่มีระยะเวลากำหนดเพราะมีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่พ่อแม่ เป็นต้น

๑๐) การมีสภาพการจ้างหรือสภาพการทำงานที่เลวร้าย (Abusive Working and Living Conditions)

งานที่แรงงานข้ามชาติทำมักเป็นงานที่มีความเสี่ยงเกินความจำเป็นหรือเป็นงานที่สกปรก หรือมีสภาพการทำงานเลวร้ายเกินกว่าที่กฎหมายหรือคนทั่วไปจะยอมรับได้ งานบางประเภทมีความยุ่งยากซับซ้อนมีสภาพการทำงานเข้าลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะมีหรือจะเป็น ซึ่งหากคนทั่วไปได้เห็นหรือรู้ล่วงหน้าจะไม่สมัครใจทำ อย่างไรก็ตามก็มีแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อย จำเป็นต้องรับจ้างทำงานในลักษณะนี้เพราะไม่มีทางเลือกอื่น แต่สิ่งที่น่าพิจารณาคือการขาดความรู้หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของแรงงานอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่เลวร้ายกว่าที่คาดการณ์มาก

๑๑) การทำงานไม่หยุดหย่อน โดยเฉพาะการทำงานล่วงเวลาเกินกำหนด (Excessive Overtime)

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมีการกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการทำงานล่วงเวลาไว้ แต่รูปแบบแรงงานบังคับในหัวข้อนี้มักปรากฏให้เห็นเมื่อนายจ้างต้องการให้งานเสร็จเร็วภายในกำหนดเวลาที่ต้องการ หรือกดดันให้แรงงานทำงานทดแทนคนอื่นที่ขาดงาน หรือให้รอ (Stand by) พร้อมจะทำงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง การทำงานเกินกำหนดเวลาขั้นรุนแรงนั้นจะถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเมื่อปรากฏชัดเจนว่าหากแรงงานปฏิเสธไม่ยอมทำจะถูกให้ออกจากงาน หรือถูกตัดสิทธิที่พึงมีตามกฎหมาย หรือไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดให้

ประเด็นและพฤติกรรมที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้างของแรงงานข้ามชาติ และตัวแรงงานข้ามชาติได้รับรู้และทำความเข้าใจ เพื่อให้หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติหรือเพื่อให้รับรู้ว่าถูกปฏิบัติโดยไม่ชอบหรือไม่ เพราะเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์มีการเอารัดเอาเปรียบจนเกินรับได้ การปฏิรูปการจัดการด้านแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องเผยแพร่เรื่องเหล่านี้ตั้งแต่ต้นทางเพราะเหยื่อคือแรงงานข้ามชาติมักมีทางเลือกน้อยลงเมื่อเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว หรือเมื่อเข้าไปทำงานให้นายจ้างหรือสถานประกอบการแล้ว แรงงานข้ามชาติจึงจำเป็นต้องรับรู้ เข้าใจ และหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับเงื่อนไขจากนายหน้าหรืองานที่นายจ้างเสนอมาให้อันจะเป็นการช่วยมิให้แรงงานถูกเอาเปรียบจนเข้าข่ายการค้ามนุษย์ และการทำความเข้าใจกับนายจ้างและสถานประกอบการจะทำให้ลดปัญหาที่เกิดจากการเข้าใจไม่ถูกต้องของนายจ้างและสถานประกอบการเอง เพื่อให้หลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่เข้าข่ายดังกล่าว

สำหรับกิจการที่ถูกจับตามองว่ามีปัญหาการค้ามนุษย์หรือปัญหาแรงงานบังคับในระดับรุนแรงในประเทศไทยที่ได้รับการกล่าวถึงในวงกว้างได้แก่ กิจการประมงทะเล ซึ่งจากรายงานการสำรวจการใช้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ทำการสำรวจและจัดทำข้อมูลเชิงสถิติโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกับศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียซึ่งทำการศึกษาสภาพการทำงานในกิจการ

ประมงทะเลโดยมีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในกิจการประมงทะเล^{๓๓๗} พบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจและอาจเป็นตัวบ่งชี้ปัญหาการค้ามนุษย์ในกิจการนี้บางประการสามารถสรุปเป็นภาพต่าง ๆ ดังนี้

จากการสำรวจเหตุผลที่เข้ามาเป็นแรงงานในกิจการประมงทะเลของแรงงานข้ามชาติพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ที่ได้รับการว่าจ้างงานผ่านนายหน้าถูกหลอกลวงถึงสภาพการทำงานดังแสดงในภาพที่ ๓

How did you get recruited into work in fishing?	Short-haul		Long-haul		Total	
	%	N	%	N	%	N
I was tricked/forced by a broker in my home village	40.0	6	64.7	11	53.1	17
I was tricked/forced by a broker in Thailand	26.7	4	29.4	5	28.1	9
I was forced by parents or family members	33.3	5	5.9	1	18.8	6
Total	100	15	100	17	100	32

ภาพที่ ๓ เหตุผลที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นแรงงานในกิจการประมงทะเลกรณีได้รับการว่าจ้างงานผ่านนายหน้า^{๓๓๘}

หากพิจารณาชั่วโมงการทำงานต่อเนื่องในหนึ่งวันจะพบว่าจากจำนวนแรงงานที่ทำการสำรวจมากกว่าห้าร้อยคนในกิจการประมงทะเลมีเพียงร้อยละสิบเจ็ดเท่านั้นที่มีชั่วโมงการทำงานต่อวันตามกฎหมายตามที่แสดงในภาพที่ ๔ นอกจากนี้ในรายงานยังบันทึกว่าผู้ที่ระบุว่าชั่วโมงการทำงานของตนเป็นไปตามกฎหมายแรงงานเป็นลูกเรือชาวไทยในขณะที่ลูกเรือที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีการรายงานชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานไม่มีเวลาพัก

Working hours per day	Short-haul		Long-haul		Total	
	%	N	%	N	%	N
Less than 5 hours	10.8	53	4.7	5	9.7	58
5-8 hours	8.2	40	5.7	6	7.7	46
9-16 hours	15.7	77	15.1	16	15.6	93
17-24 hours	25.3	124	28.3	30	25.8	154
Indefinite period of time	40.0	196	46.2	49	41.1	245
Total	100	490	100	106	100	596

ภาพที่ ๔ จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวันในกิจการประมงทะเล (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างห้าร้อยเก้าสิบคน)^{๓๓๙}

นอกจากนี้ยังมีสถิติในประเด็นอื่น ๆ เช่นกรณีการถูกทำร้ายร่างกายทั้งในระดับไม่รุนแรงและรุนแรงที่ปรากฏในงานวิจัยฉบับเดียวกันซึ่งแม้ว่าอัตราส่วนที่เกิดขึ้นที่มีการรายงานในรายงานสถิติฉบับนี้จะต่ำกว่าร้อยละสิบแต่ต้องถือว่ากรณีดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการดำเนินการที่เป็นการค้ามนุษย์ได้โดยเฉพาะเมื่อประกอบกับสถิติในส่วนอื่น ๆ ของรายงาน

^{๓๓๗} ILO Tripartite Action to Protect the Rights of Migrant Workers within and from the Greater Mekong Subregion (GMS TRIANGLE project) and Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector* (Switzerland: 2014)

^{๓๓๘} *Ibid.*, p. 49

^{๓๓๙} *Ibid.*, p. 52

จากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างในประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ พบว่า เหตุการณ์ค้ำมนุษย์ ที่พบในประเทศไทยส่วนมากเป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อหรือหลอกลวงมาเพื่อการ แสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ หรือเป็นเด็กที่ทำงานในวงการค้าประเวณีซึ่งมีการ ประมาณการอย่างต่ำว่าจำนวนในกลุ่มนี้น่าจะมีหลายหมื่นคน เหตุการณ์ค้ำมนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานใน ประเทศไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง การ ผลิตเสื้อผ้าราคาถูก การใช้แรงงานโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อมต่าง ๆ งานรับใช้ในบ้าน รวมถึงอาจถูก บังคับให้เป็นขอทาน

๔.๕ ความต้องการแรงงานและค่านิยมของผู้ต้องการแรงงาน

ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาค เกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องจากปัจจัยหลายปัจจัยดังได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อข้างต้นของรายงาน ฉบับนี้โดยปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการทำงานที่ก้ำแรงงานของประเทศไทยมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นต่ำ และจาก การคาดการณ์กำลังแรงงานของไทยจะมีจำนวนลดลงในอนาคตเนื่องจากสังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ ซึ่งมีอัตราการเติบโตของประชากรต่ำและมีแนวโน้มที่จะลดลงในอนาคตจากรวมถึงอัตราการเกิดที่ลดลง และ อัตราเจริญพันธุ์ในสตรีโดยเฉลี่ยก็มีจำนวนลดลงด้วย ทำให้เกิดการลดลงของประชากรในวัยทำงานแต่มี สัดส่วนประชากรในวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น ทำให้แรงงานโดยเฉพาะแรงงานในระดับแรงงานไร้ฝีมือของประเทศไทย ขาดแคลน

๔.๕.๑ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทย

โครงสร้างประชากรโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างเช่น กรณี ของไทยที่ผันเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งผลต่อให้มีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จำนวนมาก ปัจจุบันประเทศไทยไม่อาจใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรได้อีกแล้ว เพราะได้ผ่านพ้นจาก การได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรไปแล้ว (Demographic Dividend)

ในหลักการแล้วการปันผลทางประชากร หรือการได้ประโยชน์จากการเพิ่มของ ประชากรจะแบ่งเป็น ๒ ระยะ

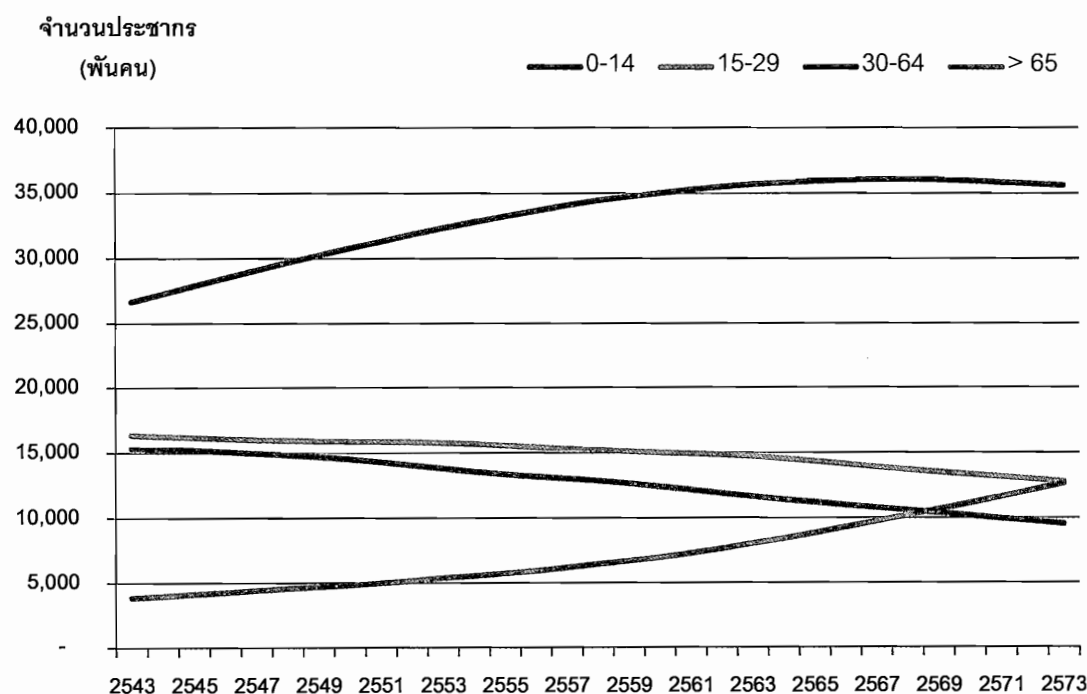
ระยะที่ ๑ เกิดขึ้นสอดรับกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเพิ่มของ ประชากรวัยทำงานเพียงพอที่จะตอบสนองหรือรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงาน ข้ามชาติ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยผ่านช่วงระยะนี้ไปแล้ว การใช้ประโยชน์จากการเพิ่มของกำลังแรงงานใน ประเทศกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ช่วงที่กำลังแรงงานจะมีอัตราการเพิ่มต่ำลงเรื่อย ๆ จนลดลงในที่สุด

ระยะที่ ๒ เป็นผลพวงจากการเตรียมตัวหรือความพร้อมของประชากรเมื่ออยู่ในวัย ทำงานมีการเก็บสะสมภายใต้กลไกโครงการออมประเภทต่าง ๆ เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ หากเก็บออมไว้มาก คุณภาพชีวิตจะดียิ่งขึ้น และหากมีการกำหนดสภาพแวดล้อมและนโยบายที่เหมาะสม ประชากรผู้สูงอายุจะ ยังคงอยู่ในตลาดแรงงานได้เป็นระยะเวลาอันสามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์จากการใช้แรงงานได้ระดับหนึ่ง ปัจจุบันหลายประเทศเห็นคุณค่าของแรงงานสูงวัยจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดวิธีการ ทำงาน กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานของผู้สูงวัยให้สอดคล้องกับอายุและหน้าที่ที่รับผิดชอบ ทำให้ผู้สูงวัยมีรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีระดับหนึ่ง และยังสามารถช่วยเหลือปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงาน ได้ในระดับหนึ่ง

โครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงนี้มีรายงานและงานวิจัยจำนวนมากได้กล่าวถึงจึงขออ้างอิงข้อสรุปงานวิจัยของกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA)^{๔๐} ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ได้มีการจัดทำรายงานสรุปผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย พร้อมทั้งคาดการณ์สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไว้ตามสมมติฐานที่กำหนดซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญด้านประชากรของประเทศไทยได้ดังนี้

ก) ประเทศไทยอยู่ในช่วงที่อัตราการเติบโตของประชากรชะลอตัว และจำนวนประชากรจะลดลงในที่สุดโดยการลดลงของประชากรน่าจะเกิดขึ้นก่อน พ.ศ. ๒๕๖๓^{๔๑} ซึ่งเกิดจากอัตราเจริญพันธุ์ที่ต่ำกว่าอัตราการเกิดทดแทนในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ข) จากสมมติฐานตาม ก) โครงสร้างประชากรของประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงานในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



แผนภาพที่ ๒ จำนวนประชากรในประเทศไทยและประมาณการประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุระหว่างปี ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๗๓ ^{๔๒}

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรในกลุ่มอายุต่ำกว่าสิบสี่ปีมีจำนวนลดลงมาตลอดนับแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา และจากประมาณการจำนวนประชากรในอนาคตจะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ เช่นเดียวกับประชากรในกลุ่มกำลังแรงงานที่มีอายุอยู่ในวัยทำงานช่วงต้นซึ่งมีอายุสิบห้า

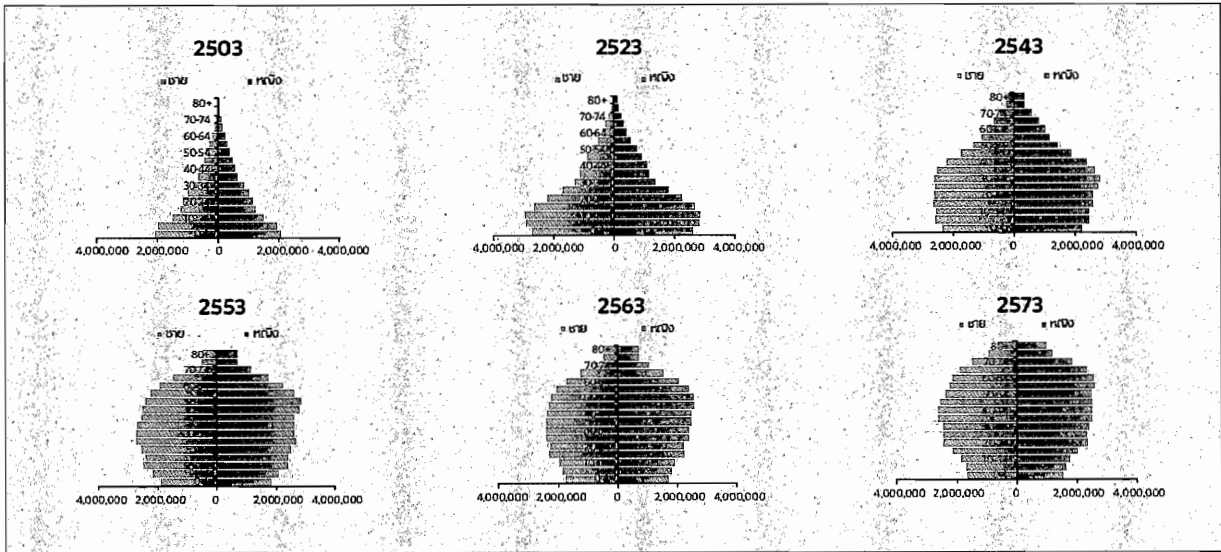
^{๔๐} กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ, ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย – สถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๔)

^{๔๑} เพิ่งอ้าง., หน้า ๒

^{๔๒} สรุปจากข้อมูลจากตารางสถิติ ประมาณการประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ (๑ กรกฎาคม) ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ปานกลาง ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๕๗ สำนักงานสถิติแห่งชาติเข้าดูวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ถึงยี่สิบเก้าปี ในขณะที่จำนวนกำลังแรงงานในกลุ่มอายุสามสิบปีขึ้นไปมีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยก่อนจะมีจำนวนลดลงในที่สุด ซึ่งแตกต่างกับประชากรในกลุ่มอายุนอกกำลังแรงงานคือกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่หกสิบห้าปีซึ่งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และคาดการณ์ว่าประชากรในกลุ่มอายุนี้จะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับประชากรกลุ่มกำลังแรงงานที่มีอายุตั้งแต่สามสิบถึงหกสิบสี่ปีในที่สุด

จากกรณีการเกิดที่มีจำนวนลดลงเมื่อพิจารณาโครงสร้างของประชากรโดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงปิรามิดประชากรจะเห็นได้ชัดเจนว่าประชากรกลุ่มนอกกำลังแรงงานตามความหมายของกำลังแรงงานในประเทศไทยคือกลุ่มอายุมากกว่าหกสิบห้าปีจะมีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว



ที่มา : ประชากรปีพ.ศ. 2503-2543 จากสำมะโนประชากรประเทศไทย ประชากรปี พ.ศ. 2553 จนถึง 2573 จาก World Population Prospects: The 2008 Revision, United Population Division, 2009 ประมาณการขั้นต่ำ

แผนภาพที่ ๓ ปิรามิดประชากรของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๗๓^{๔๓}

ค) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ทำให้ประชากรวัยทำงานลดลงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนาแรงงานไทยรวมถึงแนวนโยบายให้สอดคล้องเพื่อรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จากปิรามิดประชากรข้างต้นจะเห็นว่าในช่วงปีแรก ๆ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ประชากรไทยมีอัตราการเกิดสูง มีประชากรสูงอายุในสัดส่วนไม่สูงนัก แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของรัฐ มีการสนับสนุนการวางแผนครอบครัวเน้นการคุมกำเนิดซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ ประกอบกับสตรีมีครอบครัวช้าลงและน้อยลงส่งผลกับอัตราเจริญพันธุ์โดยรวมทำให้ฐานโครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจากการมีอัตราการเกิดสูงมีกำลังแรงงานเติบโตทันเพื่อสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งมาถึงปลายทศวรรษนี้ที่อัตราการเพิ่มประชากรลดลงจนไม่อาจใช้ประโยชน์จากอัตราการเพิ่มประชากรในเชิงเศรษฐกิจได้หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถดึงปัจจัยการเพิ่มของประชากรมาใช้รองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจได้อีก การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจึงเริ่มเข้ามาเป็นทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศ

^{๔๓} อ่างแล้ว., เชิงอรรถที่ ๔๐, หน้า ๓

อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศใช้แนวนโยบายในการแก้ไขหรือทูลาปัญหา การขาดแคลนกำลังแรงงานแตกต่างกันออกไป เช่น กรณีปัญหาการขาดแคลนแรงงานหลังช่วงสงครามโลกที่เกิดขึ้นกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีค่านิยมที่ไม่ต้องการให้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานมากเกินไป จึงใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนแรงงานคน พร้อมกับจำกัดโควตาที่จะอนุญาตให้คนจากประเทศอื่นเข้ามาทำงาน ผสมผสานกับการใช้นโยบายย้ายฐานการผลิตและการลงทุนไปยังประเทศซึ่งมีกำลังแรงงานเพียงพอ มีสภาพความเป็นอยู่ไม่เลวร้ายเกินไปเพื่อรองรับการผลิต โดยการผลิตในประเทศจะคงเหลือเฉพาะในส่วนหลักของธุรกิจ (Core Products) ที่ใช้ฝีมือทักษะสูงเพื่อรองรับแรงงานท้องถิ่นที่มีทักษะการทำงานในการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่า ทั้งนี้ กรณีประเทศญี่ปุ่นนั้น ท่าที่ต่อแรงงานข้ามชาติของประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการยอมรับพนักงานระดับฝึกงาน (Trainees) เข้ามามากขึ้น และการให้แรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานในสาขาที่ทดแทนแบบมีเงื่อนไข อาทิ เป็นแรงงานที่มีความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นและความรู้ทักษะเฉพาะด้านที่เป็นที่ต้องการ

สำหรับกรณีของประเทศไทยการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรยังมีไม่มากนัก การขยายช่วยอายุเกษียณออกไปทำได้เฉพาะบางสาขาอาชีพในภาคราชการ เช่น อัยการ ผู้พิพากษา อาจารย์ในสถาบันการศึกษาของเอกชนและยังถือเป็นเรื่องสมัครงใจ รัฐจึงควรกำหนดนโยบายให้ผู้สูงวัยทำงานนานขึ้น และขยายการจูงใจไปสู่ภาคเอกชนให้มีการดำเนินการในทำนองเดียวกัน ซึ่งในรายละเอียดจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว และจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยในภาพรวม

ทั้งนี้ สำหรับภาคเกษตรนั้น แรงงานจะทำงานโดยไม่มีภาระเกษียณอายุอยู่แล้ว เกษตรกรมีการทำงานโดยไม่มีกำหนดอายุเกษียณ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะสามารถพบได้ชัดเจนในภาคการผลิตหรือบริการที่มีการใช้แรงงานอิสระซึ่งไม่อยู่ในกรอบการทำงานที่มีระยะเวลาสิ้นสุดเมื่อเทียบกับกรณีลูกจ้าง

การให้สตรีมีโอกาสทำงานในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นอีกวิธีหนึ่งในการแก้ไขปัญหาซึ่งปกติสตรีในประเทศไทยมีสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการทำงานสูงกว่าแรงงานเพศชายอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม จากการขยายตัวของภาคบริการ สตรีไทยจะสามารถอยู่ในตลาดแรงงานนานขึ้น และหากปัจจัยอื่น ๆ อาทิ การมีกฎหมายแรงงานว่าด้วย การคุ้มครองสตรีที่มีภาระทางครอบครัว การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการทำงานบางเวลามีการบังคับใช้ สตรี จะมีสิทธิเลือกมากขึ้น และจะมีโอกาสมากขึ้นหากมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในฐานะผู้ช่วยแม่บ้าน เป็นต้น

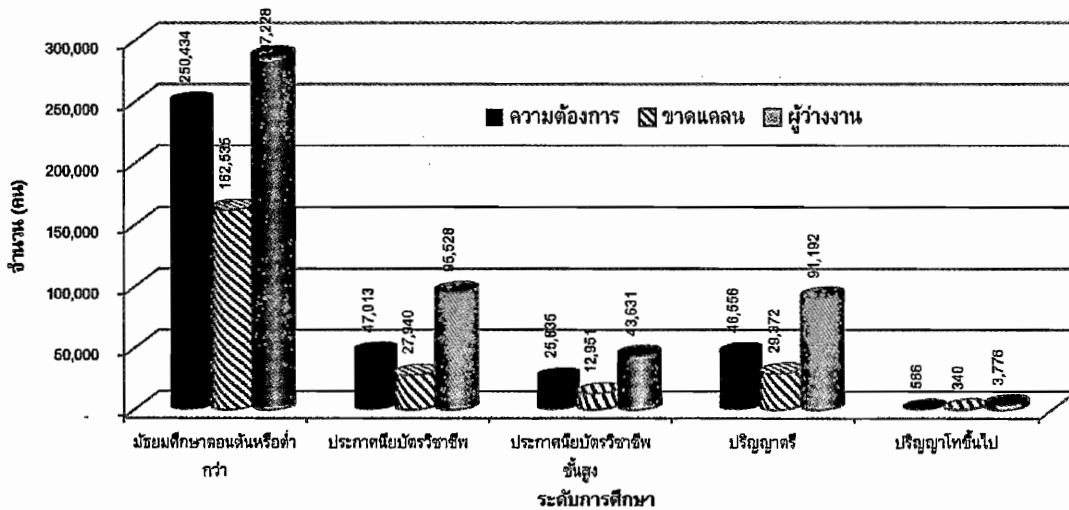
การออกระเบียบกฎหมายเพื่อให้เยาวชนมีโอกาสฝึกงานหรือทำงานบางเวลาในระหว่างเรียนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่อาจนำมาใช้ในช่วงประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงาน วิธีการนี้จะทำให้เยาวชนเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองในการเรียนรู้สร้างทักษะการทำงานจากประสบการณ์ทำงานจริงก่อนการเรียนจบหลักสูตร เท่ากับเป็นการเตรียมความพร้อมของเยาวชนไปในตัว

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเลือกใช้มาตรการใด ภาวะขาดแคลนแรงงานจะเป็นภาวะที่ประเทศไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นทางเลือกที่ดีที่สุดก็คือ การใช้ประโยชน์จากกำลังแรงงานที่มีอยู่ให้เต็มที่ เปิดโอกาสให้คนทำงานเรียนรู้ตลอดชีวิตมีทักษะเพิ่มขึ้นซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตให้มากกว่าเดิมโดยใช้คนเท่าเดิม หรือน้อยกว่า ที่สำคัญการพัฒนาคนให้เก่งขึ้นจะต้องควบคู่ไปกับการใช้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการผลิตหรือให้บริการ เพราะต้นทุนจะต่ำกว่าในระยะกลางและระยะยาว

๔.๕.๒ สถานการณ์ด้านกำลังแรงงานของประเทศไทย ทักษะฝีมือแรงงานและค่านิยมในการทำงาน

ประเด็นสำคัญที่มักไม่ถูกกล่าวถึงในเรื่องปัญหาด้านแรงงานคือในปัจจุบันซึ่งการคาดการณ์การลงทุนมีการแข่งขันสูง กอปรกับโครงสร้างการผลิต การให้บริการมีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ความต้องการแรงงานมีทักษะสูง มีพลวัตและหลากหลายแต่ประเทศกลับตอบสนองไม่ได้ ประเทศไทยประสบปัญหาจากการที่ผู้จบการศึกษาระดับต่าง ๆ มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน

หากพิจารณาจากรายงานการศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานของประเทศไทย ที่รวบรวมและวิเคราะห์โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)^{๔๔} สรุปว่าตลาดแรงงานของไทยในปัจจุบันมีปัญหาความไม่สอดคล้องของความต้องการนายจ้างหรือสถานประกอบการกับกำลังแรงงานชาวไทย ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการจ้างแรงงานข้ามชาติขึ้น โดยหากพิจารณาความต้องการแรงงานของนายจ้างจะพบว่ามีความต้องการแรงงานในทุกระดับการศึกษาในขณะที่จำนวนผู้ว่างงานของทุกระดับการศึกษาจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรมีจำนวนที่สูงในขณะที่ปัญหาภาวะการขาดแคลนแรงงานมีในทุกกลุ่มการศึกษา เช่นเดียวกันแสดงว่านายจ้างหรือสถานประกอบการไม่สามารถหาแรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการในกลุ่มระดับการศึกษาต่าง ๆ ได้ดังแสดงในแผนภาพที่ ๔



ที่มา: 1/ ข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานของสถานประกอบการ ปี 2551, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552.

2/ ข้อมูลผู้ว่างงานจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2551 เฉลี่ยสี่ไตรมาส, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552.

แผนภาพที่ ๔ ผลสำรวจความต้องการแรงงาน การขาดแคลนแรงงาน และการว่างงานของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แยกตามระดับการศึกษา^{๔๕}

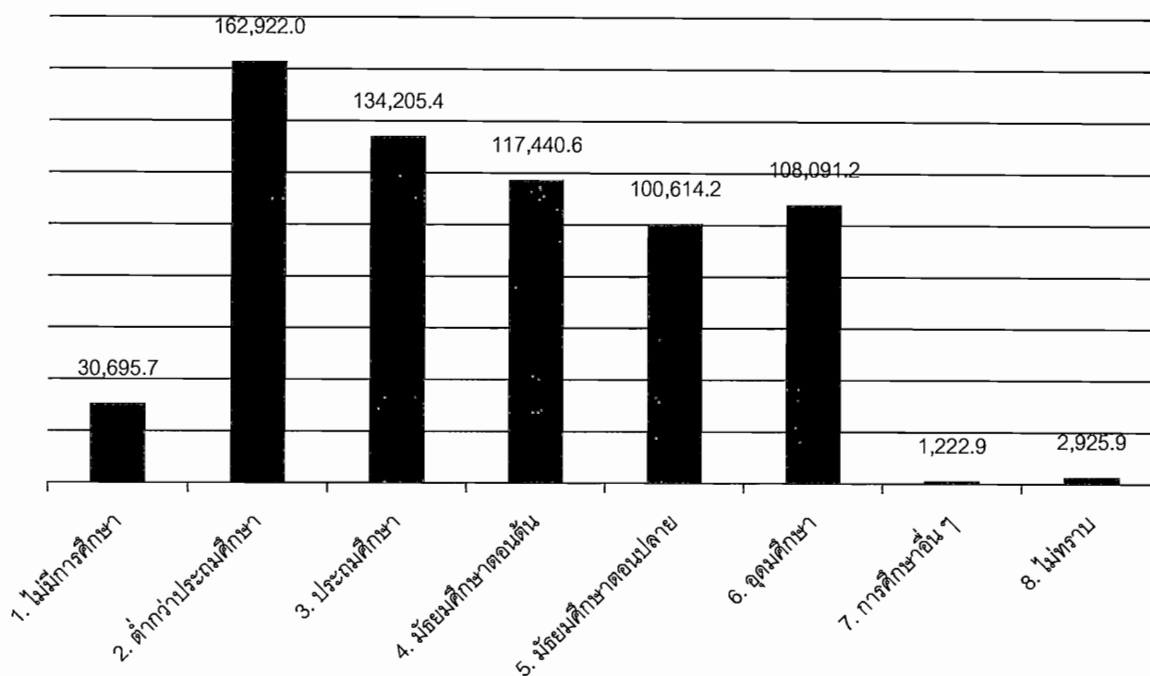
ปัญหาการมีแรงงานไม่ตรงกับความต้องการหรือการที่แรงงานไทยไม่ผ่านเกณฑ์ทดสอบคุณสมบัติซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญสะท้อนให้เห็นลักษณะและรูปแบบเฉพาะของปัญหาในประเทศไทย ซึ่งสรุปเป็นประเด็นหลักได้ดังนี้

^{๔๔} อ่างแล้ว., เจริญธรรมที่ ๙, หน้า ๕-๖

^{๔๕} อ่างแล้ว., เจริญธรรมที่ ๙, หน้า ๖ แผนภาพจัดทำโดยอ้างอิงข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานของสถานประกอบการ และข้อมูลผู้ว่างงานจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประการแรก กำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาค่ำ มีทักษะฝีมือไม่สูง การทำงานยังเน้นใช้แรงกาย

จำนวนประชากร (พันคน)



แผนภาพที่ ๕ จำนวนประชากรไทยอายุสิบห้าปีขึ้นไปจำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๖๖}

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมานั้นจำนวนครึ่งหนึ่งมีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของประชากรไทยกล่าวคือกำลังแรงงานส่วนใหญ่ถึงประมาณร้อยละสิบมีการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า

ประการที่สอง สถานประกอบการของไทยจำนวนมากมีขนาดขนาดเล็กมีผลผลิตไม่มาก เน้นการลดต้นทุนเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดจึงมีการใช้เทคโนโลยีต่ำ อาศัยแรงงานเข้มข้นเป็นปัจจัยสำคัญของการผลิตหรือให้บริการส่วนหนึ่ง

ด้วยปัจจัยสองประการข้างต้นนี้สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงการใช้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้หลายมิติ ได้แก่

มิติแรก การที่การผลิตการให้บริการยังอาศัยแรงงานเข้มข้นไม่มีการใช้ทักษะฝีมือที่ซับซ้อน ทำให้แรงงานไทยถูกทดแทนด้วยแรงงานข้ามชาติได้ง่าย แรงงานจากกัมพูชา ลาว หรือเมียนมาสามารถทำได้ในระดับเดียวกันทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมีการลักลอบทำงานใน

^{๖๖} ข้อมูลจากตารางสรุปจำนวนประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ เป็นรายเดือน พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ราชอาณาจักรสามารถสมัครงานกับนายจ้างหรือสถานประกอบการได้ทั่วไป ทุกจังหวัด ทุกเมืองที่ต้องการแรงงานโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับอัตราการขาดแคลนแรงงานที่ปรากฏในแผนภาพที่ ๔

นอกจากนี้ในแง่ค่านิยมในการทำงานของแรงงานไทยที่มีการกล่าวถึงประเภทของงานที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำและมักต้องมีการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ คือ งานที่เหนื่อยยาก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานสกปรก (Dirty) กำลังแรงงานไทยจะหลีกเลี่ยงงานในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นงานที่เสนอหรือต้องการแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตามประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติทำในปัจจุบันโดยมากไม่ได้มีลักษณะเป็นงานเช่นว่านี้ แต่เป็นงานในภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ แรงงานภาคเกษตร แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานในธุรกิจบริการ การเป็นคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งจำนวนแรงงานข้ามชาติจากสามประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว และเมียนมามีรายละเอียดดังแสดงในภาคผนวก ๔ และภาคผนวก ๕ ของเอกสารฉบับนี้

มิติที่สอง การที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนแรงงานไทยได้ง่ายดายและในเกือบทุกสาขาอาชีพที่ไม่มีข้อห้ามตามกฎหมาย ทำให้มีคำถามต่อเนื่องว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นการแย่งอาชีพแรงงานไทยหรือคนท้องถิ่นหรือไม่ หรือทำให้แรงงานท้องถิ่นแข่งขันกับแรงงานข้ามชาติหรือไม่ การวิเคราะห์จะต้องเริ่มว่า หากแรงงานข้ามชาติเข้ามาแทนที่โดยแรงงานไทยทำงานประเภทอื่นซึ่งทำให้ผลผลิตหรือเป็นงานที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่าจึงต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดว่างานที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำทดแทนนั้นเกิดจากสาเหตุใดเป็นกรณีเข้าข่ายเข้ามาแทนหรือแย่งงานคนท้องถิ่นหรือไม่เพราะนายจ้างโดยทั่วไปพอใจที่จะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าสำหรับงานประเภทเดียวกัน ดังนั้นหากแรงงานข้ามชาติมีทัศนคติในการทำงานที่ดีกว่า มีความขยัน ยอมทำงานหนักนายจ้างย่อมตัดสินใจเลือกแรงงานข้ามชาติ

มิติที่สาม รัฐต้องมีนโยบายชัดเจนในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานไทยโดยส่งเสริมสนับสนุนให้ทำงานประเภทที่มีมูลค่าเพิ่มมากกว่า คนท้องถิ่นต้องมีการปรับเปลี่ยนไปทำงานที่อาศัยทักษะฝีมือแรงงานที่มากขึ้น หรืออาศัยการวางแผน การออกแบบ การควบคุมการกำกับ หรือการทำการตลาด โดยมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาช่วยเติมเต็มในระดับปฏิบัติการ (operators)

มิติที่สี่ ภาครัฐต้องมีการพิจารณากำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมในแต่ละอุตสาหกรรมรวมถึงระยะเวลาที่จะมีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ

ทั้งสี่มิตินี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายประเด็นโดยสรุปแนวทางที่เหมาะสมจึงควรมีการดำเนินการวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมเพื่อให้ทุกองค์ประกอบสามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกัน จะอาศัยเพียงการควบคุมแรงงานข้ามชาติมิให้มีจำนวนมากเกินไปในแต่ละขณะนั้นไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาของประเทศในระยะยาว ประเทศไทยจึงควรมีการวางแผนการยกระดับทักษะฝีมือและความรู้ของแรงงานไทยตลอดเวลาให้สอดคล้องกับแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตหรือเรียนรู้โดยไม่รู้จบในปัจจุบัน เพื่อให้แรงงานไทยสามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีแทนแรงงานคน (Labor Saving Devices) เพราะในระยะยาวแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางด้วยหลากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นอายุมากขึ้น มีเงินสะสมไว้มากพอ หรือที่สำคัญที่สุดคือกรณีประเทศต้นทางมีการพัฒนามากขึ้น มีอัตราค่าจ้างสูงขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายแรงงานน้อยลง

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยอีกประการหนึ่งนั้น ต้องพิจารณาในแง่คุณภาพของประชากรวัยทำงานของไทย ซึ่งได้กล่าวไว้ตอนต้นว่ามีสัดส่วนมากถึงประมาณร้อยละเจ็ดสิบที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า ซึ่งคนกลุ่มนี้มีคุณภาพทักษะฝีมือไม่สูงนัก หากไม่มีการพัฒนาโอกาสที่ประเทศไทยจะแข่งขันกับกับประเทศอื่นในยุคปัจจุบันจะทำได้ยากยิ่ง ทักษะหลายอย่างที่เห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติคือทักษะด้านภาษา เช่น ทักษะภาษาอังกฤษ

นั้นเมื่อเปรียบเทียบแล้วแรงงานไทยที่มีทักษะฝีมือเท่าเทียมกับแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์หรือเมียนมานั้น แรงงานจากสองประเทศนี้มีทักษะด้านภาษาอังกฤษที่สูงกว่าจึงมีความได้เปรียบในการแข่งขันในทุกมิติ

๔.๕.๓ ประเด็นปัญหาความมั่นคงทางแรงงาน

ดังได้กล่าวไว้ในหลายหัวข้อของรายงานฉบับนี้ กรณีการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรในปัจจุบันจากการศึกษาข้อมูลพบว่า ปัจจุบันมีบางสาขาอาชีพประสบปัญหาไม่สามารถจ้างแรงงานชาวไทยได้ เนื่องจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในลักษณะดังกล่าว ทำให้ในบางธุรกิจ ในบางพื้นที่แทบจะเป็นกรณีที่มีแรงงานข้ามชาติมากกว่าแรงงานชาวไทย ตัวอย่างกิจการที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ได้รับการกล่าวถึงในวงกว้างในปัจจุบันเช่น กรณีกิจการประมงทะเล ซึ่งจากรายงานสรุป การสำรวจทางสถิติพบว่ากิจการประมงทะเลในภาคใต้มีสัดส่วนการใช้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาจำนวนมาก

Nationality	Ranong		Songkhla		Rayong		Samut Sakhon		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Thai	0.0	0	4.9	5	4.3	8	20.6	36	8.2	49
Cambodian	0.0	0	65.7	67	92.5	173	0.6	1	40.4	241
Myanmar	100	132	29.4	30	3.2	6	78.9	138	51.3	306
Total	100	132	100	102	100	187	100	175	100	596

ภาพที่ ๕ สัดส่วนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลแยกตามจังหวัด (สำรวจจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนห้าร้อยเก้าสิบหกคน)^{๔๗}

จากภาพที่ ๕ ที่แสดงข้างต้นนี้พบว่ากิจการประมงทะเลในเขตจังหวัดระนองมีการใช้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดซึ่งในกรณีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ทำงานในระดับปฏิบัติการเท่านั้นแต่ยังมีแรงงานข้ามชาติที่ทำหน้าที่หัวหน้างานด้วย ซึ่งสอดคล้องกับกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ที่ปัจจุบันในกิจการหรือสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวนมากนั้น ส่งผลให้บางอาชีพมีความจำเป็นต้องใช้ผู้นำเป็นแรงงานข้ามชาติแต่ในปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ เนื่องจากระเบียบของทางราชการไม่อำนวยความสะดวก

ทั้งนี้ การต้องจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในบางธุรกิจเมื่อพิจารณาในแง่ความมั่นคงด้านแรงงานจะพบว่าประเทศไทยเริ่มมีความเสี่ยงจากการต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจำนวนมากขึ้นทุกปีและกระจายอยู่ในกิจการหลากหลายประเภทมากขึ้นส่งผลกับทุกภาคส่วนรวมถึงคนรับใช้ในบ้านด้วย ทั้งนี้ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงในแง่นโยบายของประเทศต้นทางหรือเกิดกรณีอื่นเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกประเทศจำนวนมากย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งภาคการผลิต การบริการ และการเกษตรของประเทศ

โดยสรุปจากการศึกษาในลักษณะเปิดกว้างทุกด้าน พบว่าปัจจุบันแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการให้หลายสาขาอาชีพ และเข้ามามีบทบาทกับภาคการผลิตและการบริการของประเทศไทยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็พบปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการมีแรงงานข้ามชาติทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรและลักลอบทำงาน ในการนี้

^{๔๗} *Supra note 37., p. 35*

คณะกรรมการการปฏิรูปการแรงงานจึงเห็นสมควรให้มีการจัดการปฏิรูประบบการบริหารจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติใหม่อย่างเป็นระบบโดยมีการทำงานในเชิงรุก

๔.๖ ปัญหาอุปสรรคในการผลักดันแนวนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยเกิดจากสาเหตุหลายประการ

ประการแรก เกิดจากการหย่อนยานของการบังคับใช้กฎหมาย และการโอนอ่อนผ่อนตามนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างและถือเป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายมากขึ้นทุกปีจนปัญหาส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างรุนแรงดังที่เห็นในปัจจุบัน

ประการที่สอง ข้อจำกัดเรื่องการผลักดันนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติที่เกิดจากความต้องการแรงงานข้ามชาติในประเทศเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานทำให้ไม่สามารถดำเนินมาตรการผลักดันแรงงานข้ามชาติที่มีการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือมีการลักลอบทำงานโดยไม่ถูกกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องจากประเด็นปัญหาอื่นที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นทำให้แรงงานข้ามชาติและนายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่ตระหนักถึงความสำคัญหรือไม่ตื่นตัวในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่รอช่วงเวลาผ่อนผันซึ่งรัฐบาลแต่ละสมัยใช้เป็นทางออกในการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติมาโดยตลอด

ประการที่สาม การผลักดันแนวนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนซึ่งปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาที่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบประสานปัญหาความร่วมมือจากทั้งตัวแรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้างในภาคส่วนต่าง ๆ และประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ซึ่งปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าประเทศต้นทางโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยได้แก่ กัมพูชา ลาว และเมียนมาไม่ให้ความสำคัญกับการร่วมมือแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติมากนักก็ยืนยันได้จากข้อมูลความสำเร็จในการตรวจสัญชาติแรงงานข้ามชาติ

รัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแรงงานข้ามชาติเห็นชอบให้มีการเร่งตรวจสัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวประมาณหนึ่งล้านหกแสนคนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ซึ่งมีการเลื่อนกำหนดการดำเนินการจากเหตุขัดข้องและข้อจำกัดบางประการ และต้องผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน ณ ศูนย์จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยมาลงทะเบียนเพื่อต่อเวลาการผ่อนผัน โดยข้อมูลจากการดำเนินการตรวจสอบสัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนั้น พบว่า ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีผู้ผ่านการตรวจสัญชาติแล้วเสร็จประมาณ ร้อยละสิบเท่านั้น กล่าวคือเป็นกรณีสัญชาติกัมพูชาและลาวเพียง ๑๕๒,๑๕๔ คน (เป็นแรงงาน ๑๔๙,๒๔๗ คน ผู้ติดตาม ๒,๙๐๗ คน) และเป็นสัญชาติเมียนมาผ่านการตรวจสัญชาติจำนวน ๑๖,๓๔๙ คน จนเป็นเหตุให้ต้องขยายระยะเวลาการตรวจสัญชาติ โดยให้ผู้ถือบัตรอนุญาตทำงานชั่วคราว (บัตรสีชมพู) ที่ยังไม่ผ่านการตรวจสัญชาติภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ สำหรับกลุ่มที่ไม่มารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่และขออนุญาตทำงานภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน

๒๕๕๘ ให้มีการดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม ผลักดันส่งกลับ โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ^{๔๘}

แม้ว่าประเทศไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติมาเป็นลำดับโดยเฉพาะกรณีปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญมากและพยายามแก้ไขอย่างเร่งด่วนแต่ยังคงไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่ตั้งไว้ทั้งหมดได้ เนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ อุปสรรคในการตรวจสัญชาติซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทางประกอบกับประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติทำให้ไม่สามารถผลักดันแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถตรวจพิสูจน์สัญชาติได้ทันตามระยะเวลาออกไปจากประเทศได้เนื่องจากจะสร้างปัญหาแก่ภาคการผลิตบางภาคโดยเฉพาะในกิจการประมงทะเล ทำให้มีความจำเป็นต้องมีขยายเวลาในการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในราชอาณาจักรออกไปอีกหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงแรงงานที่เสนอให้มีการผ่อนผันออกไปอีกเป็นเวลาหนึ่งปีตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้มีเวลาเพียงพอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

ประการที่สี่ ปัญหาจากการการบังคับใช้กฎหมายและข้อจำกัดของกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในประเทศไทยมีหลายฉบับ โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในประเทศไทยอย่างน้อยมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวมองความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในฐานะ “ลูกจ้าง” กับ “นายจ้าง” หรือในฐานะที่มี “การจ้างแรงงาน” ดังนั้นเมื่อมีสถานะดังกล่าว กฎหมายแรงงานทุกฉบับคุ้มครองคนที่เป็น “แรงงานทุกชาติ” ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติหรือไร สัญชาติ โดยนายจ้างต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยไม่แบ่งแยกเลือกปฏิบัติ ยกเว้นที่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้เฉพาะลูกจ้างสัญชาติไทยมีสิทธิรวมกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน และดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ อนุกรรมการ และที่ปรึกษาสหภาพแรงงานได้เท่านั้น แรงงานข้ามชาติจึงมีสิทธิเพียงเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้นทั้งที่ปัจจุบันในบางพื้นที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนใกล้เคียงหรือมากกว่าแรงงานไทยเช่นกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดตาก

นอกจากนี้กรณีแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและไม่มีใบอนุญาตทำงานนั้นแม้จะถือว่ามีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานคนต่างด้าวแต่ไม่เป็นเหตุหรือเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้ที่เป็นแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริงกล่าวคือแรงงานข้ามชาติมักไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายและนำไปสู่ปัญหาด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาค้ำมนุษย์ในที่สุด

ปัญหาการกำหนดขอบเขตกิจการที่ให้แรงงานข้ามชาติทำได้ไม่สัมพันธ์กับสภาพการทำงานจริง เช่น กรณีภาครัฐมีนโยบายอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากสามประเทศทำงานประเภทกรรมกร และ

^{๔๘} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ำมนุษย์กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ำมนุษย์จังหวัด ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

งานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอาจเกิดปัญหาสองประการ ประการแรก คือ การที่ไม่ได้นิยามคำว่า “งานกรรมกร” ไว้อย่างชัดเจนว่าครอบคลุมงานอะไรบ้างการบังคับใช้กฎหมายจึงขึ้นอยู่กับความ ในขณะที่ยังมีปัญหาอีกประการคือ การที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปว่าแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันมีการทำงานด้านอื่น ๆ นอกจากสองด้านดังกล่าว อาทิ งานพนักงานขาย การขนส่งของหางบเร่งแฉงลอยจะถือว่าทำผิดกฎหมายหรือไม่ ประกอบกับประเด็นเรื่องการทำงานในตำแหน่งหัวหน้างานในบางธุรกิจที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ไม่สามารถทำได้ทั้งที่ในทางปฏิบัติจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงกว่าดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ยังมีกรณีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอยู่เบื้องหลังในฐานะเป็นนายทุนโดยให้คนไทยเป็นตัวแทนจดทะเบียนการค้าเพื่อเป็นเจ้าของกิจการที่เริ่มมีจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน

โดยสรุปแล้วจากประเด็นปัญหาหลายประการที่กล่าวถึง ทำให้แรงงานข้ามชาติในปัจจุบันมีสภาพการไม่เป็นเอกภาพในการกำกับดูแลส่งผลให้เกิดปัญหาการเข้าออกงานในอัตราสูงซึ่งส่งผลเสียให้กับภาคการผลิตและบริการเนื่องจากจะส่งผลให้กิจการดังกล่าวนั้นมีผลิตภาพต่ำ มีกระบวนการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพรวมถึงขาดแรงงานที่มีทักษะฝีมือหรือมีความชำนาญในวิชาชีพซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนการประกอบการของนายจ้างหรือสถานประกอบการในการต้องให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพของพนักงานใหม่

ทั้งนี้ กรณีอัตราการเข้าออกงานของแรงงานข้ามชาติที่มีอัตราสูงนั้น พบว่าเกิดมากในกิจการประมงทะเล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่กิจการประมงเป็นอย่างมากเนื่องจากมีสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานเพียงไม่กี่วันสองเดือนก็มีการหลบหนีหรือเปลี่ยนงานใหม่ทำให้เกิดภาระกับนายจ้างหรือเจ้าของเรือที่ไม่อาจหาคนทำงานได้ ประกอบกับข้อจำกัดเรื่องการจดทะเบียนแรงงานใหม่ทำให้ปัจจุบันกิจการประมงทะเลเกิดปัญหาอย่างรุนแรง

จากการศึกษาพบว่า การตรวจพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติทำได้ล่าช้า โดยมีสาเหตุหนึ่งจากการที่แรงงานข้ามชาติในปัจจุบันทำงานอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ไม่สะดวกที่จะเดินทางเข้ามายังหน่วยงานส่วนกลาง เกิดปัญหาขบวนการนายหน้า ปัญหาความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่มีลักษณะการดำเนินการเป็นขบวนการที่ยังคงมีอยู่ และประเด็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลปัจจุบันจะมีการพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายลงมากแล้วแต่ยังเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติหรือผู้ประกอบการเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการทำงานกฎหมาย

บทที่ ๕

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๕. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ

๕.๑ การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบและยั่งยืนโดยการปฏิรูปฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงาน

ในยุคปัจจุบันระบบข้อมูลข่าวสารและฐานข้อมูลถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการกำหนดแนวนโยบายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกและเป็นเครื่องมือกลไกสำคัญในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นล้วนมีระบบการจัดเก็บและการจัดการด้านข้อมูลต่าง ๆ ของประเทศเพื่อใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจอย่างครบถ้วนถูกต้อง นอกจากนี้ตามแนวนโยบายดิจิทัลของประเทศไทยนั้นจึงควรมีการนำเอาเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศมาใช้สนับสนุนในการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติรวมถึงด้านแรงงานทั้งระบบ

๕.๑.๑ ข้อเสนอด้านองค์การสำหรับการจัดทำฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ

มาตรการและความจำเป็นด้านองค์การ

ให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติขึ้น เพื่อดำเนินการให้มีศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลฐานข้อมูลแรงงานของประเทศ พร้อมทั้งให้มีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งข้อมูลแรงงานตามกฎหมาย โดยจัดสรรองค์กรให้มีบุคคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลแรงงานกลางของประเทศ ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลด้านแรงงานครบวงจรที่มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงข้อมูลจากทุก ๆ หน่วยงานทั้งภายใน และระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

กำหนดให้ภารกิจด้านข้อมูลแรงงานข้ามชาติเป็นภารกิจหลักหนึ่งของศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติโดยให้มีการดำเนินการแบบบูรณาการกับกรมการจัดหางาน ซึ่งมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ เข้าสู่ฐานข้อมูลแรงงาน และให้มีความเชื่อมต่อระหว่างศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติกับฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั่วประเทศภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

ขั้นตอนการดำเนินการ

ให้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติขึ้น พร้อมทั้งให้มีการตรากฎหมายลำดับรองว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขึ้น

กรอบระยะเวลา

สามารถดำเนินการได้ทันทีเนื่องจากเป็นมติคณะรัฐมนตรีแต่ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารขึ้นนั้น มีระยะเวลาการดำเนินการไม่เกินหกเดือนนับจากวันที่ได้รับอนุมัติดำเนินการ

๕.๑.๒ การจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

มาตรการในการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ
จัดทำฐานข้อมูลแรงงานกลางด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศในลักษณะ
บูรณาการ โดยมีกรอบสิ่งที่ต้องดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล

กำหนดกรอบการออกแบบฐานข้อมูล เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่สามารถ
เชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกันกับฐานข้อมูลแรงงานกลาง ประกอบด้วยข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการ
ดำเนินการด้านแรงงาน อย่างน้อยมีรายละเอียด ระบบฐานข้อมูลนายจ้างและสถานประกอบการและความ
ต้องการแรงงาน และระบบข้อมูลโควตาการจ้างงาน ทั้งนี้ต้องกำหนดให้ระบบฐานข้อมูลมีความเชื่อมโยง
ระหว่างฐานข้อมูลหลายด้านเกี่ยวกับแรงงาน โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูลที่มีมาตรฐานสากล ไม่มี
ความซ้ำซ้อน

๒) จัดทำระบบสารสนเทศต้นแบบเพื่อปฏิบัติการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงาน
ข้ามชาติด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบที่มีมาตรฐานในการเชื่อมโยงการเข้าถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูล
ระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน และระหว่างกระทรวงแรงงาน
และหน่วยงานอื่น รวมถึงในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในอนาคตควรมีการพิจารณาดำเนินการ
เพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็นระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อลดระยะเวลา
การทำงาน และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

๓) มีการจัดระบบการเข้าถึงข้อมูลในระดับต่าง ๆ และมีการจัดเก็บข้อมูลผู้เข้า
ใช้งานระบบ พร้อมทั้งการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล

๔) กำหนดหน้าที่ของนายจ้าง ผู้ประกอบการและเจ้าของโควตาผู้ใช้แรงงาน
ให้เข้ามามีหน้าที่มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในความปลอดภัยของตน โดย
กำหนดให้ต้องดำเนินการภายในเวลา ๒๔ ชั่วโมง โดยต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศให้รองรับการทำงานใน
ลักษณะดังกล่าว

๕) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการประมวลผลข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง
ของข้อมูล โดยกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการสำหรับแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มเจ้าของโควตาแรงงานข้ามชาติ
ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาตรวจสอบการมีอยู่จริงและความจำเป็น

ขั้นตอนการดำเนินการสร้างฐานข้อมูล

๑) ให้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแรงงาน
ข้ามชาติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกัน ทั้งระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน และ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติอื่น ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่
ครบถ้วน โดยให้มีการออกแบบฐานข้อมูลโดยให้มีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านระบบฐานข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้
ฐานข้อมูลที่จัดสร้างขึ้นมีมาตรฐานและมีความยืดหยุ่นสูง สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากข้อมูลในระบบต่าง ๆ ทั่ว
ประเทศ และเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางด้านแรงงานได้จริง

๒) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จจากการทำระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติใน
ช่วงเวลาต่าง ๆ ตลอดแผนการทำงาน

๓) ออกแบบระบบฐานข้อมูล อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- ก) วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลรวมถึงวิธีการและกรอบเวลาในการส่งข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล
 - ข) การแบ่งฐานข้อมูลกลางและฐานข้อมูลย่อยโดยเฉพาะด้านกายภาพ เพื่อให้รองรับการจัดการข้อมูลทั้งประเทศ แต่มีความยืดหยุ่นในการเชื่อมโยงข้อมูล ให้สามารถเรียกใช้และประมวลผลข้อมูลได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ค) กำหนดกรอบข้อมูลที่ต้องมีการจัดเก็บและรูปแบบการจัดเก็บในระดับต่าง ๆ
 - ง) กำหนดมาตรฐานการเชื่อมโยงข้อมูล
- ๔) กำหนดแนวทางเพื่อเก็บข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล ในกรณีแรงงานข้ามชาตินั้น อาจต้องมีการดำเนินการอื่น ๆ เช่น กรณีการกำหนดนโยบายให้สร้างที่พักอาศัยที่เป็นหลักแหล่งสำหรับแรงงานข้ามชาตินั้นจะสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยจะทำให้การนำข้อมูลแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ฐานข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือกรณีการจัดตั้งศูนย์จัดหาแรงงานในประเทศต้นทางจะทำให้มีข้อมูลแรงงานข้ามชาติและสถานประกอบการรวมถึงความต้องการแรงงานที่มีความครบถ้วน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระยะเวลาดำเนินการเพื่อจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

๕.๑.๓ ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

การดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลอาจทำได้โดยการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล โดยกำหนดกรอบระยะเวลา และบทลงโทษกรณีฝ่าฝืน เพื่อให้ฐานข้อมูลมีข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และสามารถนำไปใช้ในการประมวลผลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ หมายรวมถึงข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์

๕.๒ การปฏิรูปการทำงานโดยการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก

๕.๒.๑ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการและกระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาติ

มาตรการในการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ

- ๑) เร่งรัดการตรวจสอบสัญชาติและที่มาของแรงงานข้ามชาติที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทุกภูมิภาค โดยกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเปิดเผยข้อมูลผลการประเมินต่อสาธารณะ
- ๒) จัดทำข้อตกลงเพื่อจัดตั้งหน่วยจัดหาแรงงานในประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยสามารถติดต่อไปยังหน่วยจัดหาแรงงานดังกล่าวได้โดยตรง ตัดวงจรกระบวนการคน

กลางที่ไม่ถูกกฎหมาย และทำให้มีข้อมูลแรงงานที่ถูกดองตั้งแต่ต้นทาง โดยให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลาง ข้อมูลแรงงานข้ามชาติ

๓) จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน เกี่ยวกับ การป้องกัน ปรามปราม ดำเนินคดี ช่วยเหลือคุ้มครอง และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้มีการร่วมมือกันเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และบุคลากรจากองค์กรภาคเอกชน

๔) บริหารจัดการด้านที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติซึ่งปัจจุบันอยู่กันอย่างกระจัดกระจายยากต่อการควบคุมดูแลของภาครัฐ สมควรที่ต้องกำหนดแหล่งที่พักอาศัยให้เป็นหลักแหล่งแน่นอนโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เป็นนายจ้างหรือสถานประกอบการ เหมือนกรณีการนำร่องโครงการสร้างที่พักให้แรงงานข้ามชาติที่มีการเริ่มดำเนินการในจังหวัดสมุทรสาครแล้วโดยควรขยายผลการดำเนินโครงการออกไปทั่วราชอาณาจักร

๕) จัดโครงการเพื่อพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ทักษะ ความเข้าใจ และมีเจตคติที่ดี (Attitude) ในการดำเนินงานด้านการป้องกัน ปรามปราม ดำเนินคดี ช่วยเหลือ คุ้มครอง และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้สัมฤทธิ์ผล

๖) นำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติ เช่น การพิจารณานำระบบกล้องวงจรปิดมาใช้กับกิจการประมงทะเลเพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นหลักฐานยืนยัน ปัญหาการค้ามนุษย์หรือการบังคับแรงงานในกิจการ

ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ

๑) ตรากฎหมายลำดับรองเพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้าง สถานประกอบการ และเจ้าของโควต้าในลักษณะอื่น ๆ เข้ามาแจ้งข้อเท็จจริงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสังกัดกิจการของตน โดยกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนโดยอาศัยการประมวลผลข้อมูลในฐานข้อมูลร่วมด้วยเพื่อตรวจสอบข้อมูลกลุ่มผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

๒) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในด้านหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการ เพื่อเป็นการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) จัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดหาแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง เพื่อรับจัดหางานและเชื่อมโยงกับความต้องการแรงงานของนายจ้างและสถานประกอบการในประเทศ

ระยะเวลาดำเนินการ:

๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

๕.๒.๒ ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติ

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านแรงงาน

ข้ามชาติ

๑) แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ โดยเร่งรัดแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมปรับเพิ่มความเข้มงวดในการ บังคับให้กฎหมายอย่างจริงจัง

๒) ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้าง สถานประกอบการ และ เจ้าของโควตาในลักษณะอื่น ๆ เข้ามาแจ้งข้อเท็จจริงของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในสังกัดกิจการ ของตน และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนโดย

๓) ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการด้านแรงงานข้ามชาติ

ระยะเวลาดำเนินการ:

๖ เดือนนับจากได้รับการอนุมัติดำเนินการ

๕.๓ ข้อเสนอการส่งเสริมและยกระดับอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน

๕.๓.๑ มาตรการในการส่งเสริมอาชีพคนไทย

พัฒนาให้ภาครัฐมีความพร้อมเป็นที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน สำหรับการประกอบอาชีพสงวนของคนไทย ตามที่กฎหมายกำหนด โดยส่งเสริมอาชีพที่ควรสงวนให้กับคนไทย เป็นหลักพร้อมให้การสนับสนุนและยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ เพื่อลดปัญหาการว่างงาน เช่น การว่างงาน ตามฤดูกาล การว่างงานแบบแฝง การว่างงานที่มาจากเทคโนโลยีเข้ามาใช้ หรือแม้กระทั่งเป็นการว่างงาน ที่มาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่อำนวย พร้อมทั้งสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของอาชีพหลายอาชีพ ที่เป็นงานฝีมือที่ตกทอดจากบรรพบุรุษ งานเชิงวัฒนธรรม ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งให้ยังคงดำเนินการโดยคนไทยแม้ จะเป็นอาชีพที่ต้องใช้แรงงานเป็นหลัก พร้อมกับการเสริมสร้างพัฒนารายได้และขยายช่องทางตลาด ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป

๕.๓.๒ ขั้นตอน

กำหนดให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักใน การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้เห็นคุณค่าของอาชีพสำหรับคนไทย อีกทั้งให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ในด้านอื่น ๆ เพื่อดำรงไว้ในอาชีพสำหรับคนไทย พร้อมกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนาศักยภาพในการ ทำงานให้สามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ

บทที่ ๖

ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จ

๖.๑ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) มีฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้อง ทันสมัย มีความสมบูรณ์ เข้าถึงได้ และมีความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกลางด้านแรงงาน เพื่อให้ฐานข้อมูลสำหรับการกำหนดแนวนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และขับเคลื่อนด้านแรงงานข้ามชาติ และเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนในการแก้ไขป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

๒) มีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และมีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) มีการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาอาชีพให้กับคนไทยพร้อมให้การสนับสนุนและยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ

๔) มีกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เกิดความเป็นธรรม ให้กับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ได้รับสิทธิการคุ้มครอง มีความต่อเนื่อง ในกระบวนการจัดการแรงงานข้ามชาติให้ถูกต้อง อันเป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศ และกำจัดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน การเป็นรัฐเจ้าจัดหา ชื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น จะค่อย ๆ หดสั้นไป โดยเพิ่มความเข้มงวดให้มากขึ้นหลังจากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแล้ว

๕) ลดปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติดติดผลกระทบทางด้านสาธารณสุขที่เกิดต่อเนื่องจากการมีแรงงานข้ามชาติในประเทศ

๖.๒ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๑) ฐานข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และมีมาตรการเพื่อให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่เสมอสามารถนำไปใช้เพื่อรองรับการตัดสินใจด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และช่วยในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้

๒) การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีลักษณะการดำเนินการเชิงรุก มีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานในต่างประเทศ

๓) ปัญหาการค้ามนุษย์และการลักลอบทำงานของแรงงานข้ามชาติลดลงอย่างมีนัยสำคัญ สามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๔) การได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑ ตารางสรุปประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

๑. คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ลำดับ	เลขที่	เรื่อง	ลงวันที่
๑	๕๙/๒๕๕๗	แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว	๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗
๒	๖๐/๒๕๕๗	แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว	๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗
๓	๗๓/๒๕๕๗	การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ หมายเหตุ: ยกเลิกคำสั่งที่ ๕๙/๒๕๕๗	๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗
๔	๗๔/๒๕๕๗	แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ หมายเหตุ: ยกเลิกคำสั่งที่ ๖๐/๒๕๕๗	๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗
๕	๑๐๐/๒๕๕๗	การแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ กรุงเทพมหานคร	๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๖	๑๐๑/๒๕๕๗	การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด	๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

๒. ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ลำดับ	เลขที่	เรื่อง	ลงวันที่
๑	๖๗/๒๕๕๗	มาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว	๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗
๒	๖๘/๒๕๕๗	มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวระยะที่ ๑ เป็นการชั่วคราว	๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗
๓	๗๐/๒๕๕๗	มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗
๔	๗๗/๒๕๕๗	การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม และมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล	๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๕	๘๐/๒๕๕๗	การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม	๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ลำดับ	เลขที่	เรื่อง	ลงวันที่
๖	๙๔/๒๕๕๗	การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม	๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๗	๑๑๗/๒๕๕๗	การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม	๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗
๘	๑๑๘/๒๕๕๗	การกำหนดมาตรการชั่วคราวเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาลา้งงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ภาคผนวก ๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

มติของคณะรัฐมนตรีสำหรับการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๘

วันที่	สถานที่/ประเภทกิจการ	รายละเอียด
๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕	๑๐ จังหวัดชายแดน	ผ่อนผันเฉพาะชาวเมียนมา (พม่าในขณะนั้น) โดยมีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนจำนวน ๗๐๖ คน แต่ได้มีการออกบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง (บัตรสีม่วง) จำนวน ๑๐๑,๘๕๕ ราย
๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๖	จังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีการทำกิจการประมง ๒๒ จังหวัด	เพิ่มขอบเขตจากมติในปี ๒๕๓๕ โดยให้สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงได้
๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๙	๓๙ จังหวัด (ขยายเป็น ๔๓ จังหวัด) ใน ๗ ประเภทกิจการ (ต่อมาขยายเป็น ๑๑ ประเภท)	เปิดให้ผู้ขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๙ ถึง ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรเป็นเวลาสองปีและเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทำงาน ๓๔ ประเภท มีจำนวนแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๓๗๒,๐๐๐ คน และมีการอนุญาตให้ทำงาน ๓๐๓,๙๘๘ คน
๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐ - ๑๙ มกราคม ๒๕๔๑	มีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในบริเวณตะเข็บชายแดน	ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายหลักแต่มีการเน้นควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติในราชอาณาจักรโดยกำหนดให้คณะกรรมการแรงงานจังหวัดต้องดำเนินการกับแรงงานข้ามชาติและได้มีการส่งเสริมให้ตั้งโรงงานในเขตชายแดนไทย มีการผลักดันแรงงานข้ามชาติออกจากประเทศ ๓๐๐,๐๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑
๒๘ เมษายน - ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๑	๕๔ จังหวัด ใน ๔๗ ประเภทกิจการ	อนุญาตให้ทำงานสูงสุดได้ ๑๕๘,๐๐๐ คน แต่มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนเพียง ๙๐,๙๑๑ คน โดยมีการขึ้นทะเบียนอนุญาตให้เดินทางข้ามแดนไป - กลับได้ และมีการขยายใบอนุญาตที่หมดอายุในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ไปจนถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๒
๓ สิงหาคม - ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒	๓๗ จังหวัด ๑๘ ประเภท ใน ๕ อุตสาหกรรม	อนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรจำนวน ๑๐๖,๐๐๐ คน มีอายุ ๑ ปี หมดอายุในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน ๙๙,๙๗๔ คน
๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓	๓๗ จังหวัด ๑๘ ประเภทกิจการ	อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานในราชอาณาจักรจำนวน ๑๐๖,๖๘๔ ราย ใน ๑๘ ประเภท และ ๓๗ จังหวัด ทำงานจนถึง ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔
๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔	ขยายการขึ้นทะเบียนไปทุกจังหวัดสำหรับแรงงาน	กำหนดใบอนุญาตให้ทำงานมีอายุ ๖ เดือน อนุญาตให้ต่ออายุอีก ๖ เดือนจนถึงเดือนกันยายน - ตุลาคม ๒๕๔๕

วันที่	สถานที่/ประเภทกิจการ	รายละเอียด
	ทุกประเภทอุตสาหกรรม และงานทุกประเภท	
๒๔ กันยายน – ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นทะเบียนจำนวน ๔๐๙,๓๓๙ คน
๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ (มติสภาความมั่นคง แห่งชาติ)	เน้นพัฒนาพื้นที่ชายแดน	เชื่อมโยงจำนวนแรงงานข้ามชาติกับความต้องการใช้ แรงงานในแต่ละอุตสาหกรรม ลดแรงงานข้ามชาติเข้า เมืองในลักษณะมีผู้ติดตามเป็นครอบครัว มีการออก บัตรประจำตัวแรงงานข้ามชาติ การบังคับใช้ค่าจ้างขึ้น ต่ำตามกฎหมายไทย สนับสนุนให้กลับประเทศต้นทาง โดยการลงนามความร่วมมือและร่วมกันพัฒนาพื้นที่ ชายแดน
พฤศจิกายน ๒๕๔๖- มิถุนายน ๒๕๔๗	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	มีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนจำนวน ๒๘๘,๗๘๐ คน
มติในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ ,จัดทะเบียน ระหว่างกรกฎาคม – สิงหาคม ๒๕๔๗		มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยต้องการแก้ไข ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจึงมีการ เปิดให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ โดยมีจำนวน แรงงานข้ามชาติพร้อมผู้ติดตามจำนวน ๑๐๓,๑๐๐ คนมาขอขึ้นทะเบียนรวมจำนวนผู้ขอขึ้นทะเบียน จำนวน ๑,๒๘๔,๙๒๐ คน <ul style="list-style-type: none"> • ชาวเมียนมาร์ร้อยละ ๗๒ • กัมพูชาร้อยละ ๑๔ และ • ลาว ร้อยละ ๑๔ <p>แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนที่มี ระยะเวลาหนึ่งปี จำนวน ๘๓๘,๙๔๓ คนโดยมีแรงงาน ข้ามชาติจำนวน ๓๔๓,๗๗๗ คนมาต่ออายุในเดือน มิถุนายน ๒๕๔๘</p>
๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙		จำนวนแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนรวม ๖๖๘,๕๗๖ คน เป็นชาวเมียนมาร์ร้อยละ ๘๕ ซึ่งรวมผู้ที่ใบอนุญาต หมดอายุในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ จำนวน ๔๖๐,๐๑๔ คน และอีก ๒๐๘,๕๖๒ คน ที่หมดอายุใน วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในแต่ละกรณีสามารถต่อ อายุใบอนุญาตทำงานได้อีก ๑ ปี

ภายหลังจากปีพ.ศ. ๒๕๔๙ นับจากปีพ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยมีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นครั้งคราวโดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

พ.ศ. ๒๕๕๐

๑) ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ หรือ ๒๕๔๙ เท่านั้น

๒) ยกเลิกการรายงานผลการตรวจการตั้งครรรค์ แต่ให้การตรวจการตั้งครรรค์เป็นไปตามกระบวนการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเอกซเรย์ปอดและการกักกันโรคเท้าช้าง ที่อาจส่งผลกระทบต่อทารกในครรรค์

๓) เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นกรณีพิเศษ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอจะนะ นาหวี สะบ้าย้อย และเทพา โดยแรงงานข้ามชาติต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งมีแรงงานมาขอจดทะเบียนจำนวนเพียง ๑๑,๙๙๗ คน

๔) ยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

๕) เริ่มให้รับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทย - ลาว และไทย - กัมพูชา จำนวนประเทศละ ๑๐,๐๐๐ คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางเหลือ ๕๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๕๕๑

ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผันเพิ่มขึ้นเป็นสองปีสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

๑) แรงงานลาว กัมพูชา ได้กำหนดให้การพิสูจน์สัญชาติให้สิ้นสุดในเดือนธันวาคมของปี ๒๕๕๑

๒) แรงงานลาว กำหนดให้การพิสูจน์สัญชาติให้สิ้นสุดในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงอีกด้านที่สำคัญคือ มีการนำแนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพที่เปิดกว้างให้กับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใด ๆ ให้สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการพิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติที่มาต่อใบขออนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรจำนวน ๔๕๔,๒๖๒ คน

พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๔

มีการผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนและมีการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยเฉพาะสัญชาติเมียนมา ลาว และ กัมพูชาที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงาน ปี ๒๕๕๒ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๑๐,๖๙๐ คน (พม่า ๑,๐๗๖,๑๑๐ คน ลาว ๑๑๐,๔๐๖ คน กัมพูชา ๑๒๔,๑๗๔ คน) ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไปอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๓ จำนวน ๖๑,๕๔๓ คน และแรงงานข้ามชาติที่ไปอนุญาต

ทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จำนวน ๑,๒๔๙,๑๔๗ คน ที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยแรงงานข้ามชาติดังกล่าวต้องกรอกแบบการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ขยายการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีกยังไม่สิ้นสุด ห้วงระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติ แต่การเข้ามาขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติจนถึงปัจจุบันก็ยังมีน้อยกว่าที่เป็นจริงอยู่อย่างมาก

ภาคผนวก ๓ ตารางแสดงจำนวนคนต่างด้าวมาตรา ๙ พิสูจน์สัญชาติเดิม (เมียนมา ลาว กัมพูชา)
 คงเหลือทั่วยุทธศาสตร์ ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทกิจการ ๒๔ กิจการ

ลำดับ	ประเภทกิจการ	จำนวน (คน)				
		นายจ้าง	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวมทั้งสิ้น
๑	ประมง	๒,๙๙๐	๑๒,๙๙๕	๖๐๗	๒,๑๐๙	๑๕,๗๑๑
๒	ต่อเนื่องประมงทะเล	๖,๘๐๔	๘๔,๗๒๐	๕๔๕	๒,๓๓๗	๘๗,๖๐๖
๓	เกษตรและปศุสัตว์	๔๐,๓๑๙	๑๕๓,๙๕๘	๓,๘๒๕	๑๓,๓๑๗	๑๗๑,๑๐๙
๔	กิจการก่อสร้าง	๒๓,๒๔๔	๑๓๘,๗๖๒	๓,๖๒๒	๓๑,๓๕๔	๑๗๓,๙๘๒
๕	กิจการต่อเนื่องการเกษตร	๑๐,๑๙๒	๘๔,๗๓๕	๑,๙๒๓	๘,๗๗๔	๙๕,๖๒๔
๖	ต่อเนื่องปศุสัตว์โรงฆ่าสัตว์ ชำแหละ	๑,๘๔๔	๑๐,๒๒๑	๗๐๐	๓,๘๖๔	๑๔,๖๒๙
๗	กิจการรีไซเคิล	๓,๙๗๒	๑๕,๐๓๔	๕๒๕	๓,๘๒๙	๑๙,๓๖๐
๘	เหมืองแร่/เหมืองหิน	๒๖๔	๑,๓๐๗	๒๑	๖๕	๑,๖๙๗
๙	จำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ	๓,๖๒๙	๒๖,๓๙๙	๗๓๕	๓,๖๙๙	๓๐,๘๖๒
๑๐	จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	๑๑,๖๐๖	๓๘,๒๘๔	๑,๕๓๑	๓,๒๘๕	๕๓,๗๐๖
๑๑	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ จากดิน	๑,๑๑๘	๖,๒๓๙	๒๗๔	๕๖๒	๗,๑๙๓
๑๒	ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุ ก่อสร้าง	๔,๖๘๔	๑๗,๖๑๕	๖๘๓	๓,๙๐๗	๒๖,๘๘๙
๑๓	แปรรูปหิน	๓๘๔	๑,๗๕๘	๑๗๘	๗๗๖	๒,๙๙๖
๑๔	ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้า สำเร็จรูป	๖,๒๘๘	๕๙,๔๗๕	๑,๒๒๓	๔,๑๕๒	๖๑,๑๓๘
๑๕	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ พลาสติก	๔,๔๙๖	๒๙,๖๐๕	๑,๔๓๔	๓,๗๖๕	๓๙,๘๐๐
๑๖	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ กระดาษ	๑,๐๗๑	๖,๒๑๗	๓๘๐	๑,๐๗๗	๗,๖๘๕
๑๗	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์	๑,๖๒๔	๑๓,๗๑๕	๑๘๙	๒,๐๘๑	๑๕,๖๐๙
๑๘	ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า	๑,๕๒๘	๙,๐๙๓	๓๔๑	๒,๗๑๐	๑๓,๖๗๒
๑๙	ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย	๙,๗๑๘	๒๗,๓๔๓	๑,๘๐๓	๒,๗๒๗	๓๓,๖๙๑
๒๐	อู่ซ่อมรถ ล้างอัดฉีด	๒,๐๘๒	๗,๙๘๖	๑,๐๔๑	๑,๕๔๑	๑๒,๖๕๐

ลำดับ	ประเภทกิจการ	จำนวน (คน)				
		นายจ้าง	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวมทั้งสิ้น
๒๑	สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง	๑,๓๖๕	๕,๔๐๗	๔๘๑	๑,๑๘๔	๗,๐๓๗
๒๒	สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล	๕๑๑	๑,๗๕๒	๒๒๐	๕๑๒	๒,๔๙๕
๒๓	การให้บริการต่าง ๆ	๒๑,๒๙๗	๑๒๒,๖๒๕	๙,๔๓๐	๒๑,๖๔๗	๑๕๕,๑๐๑
๒๔	งานรับใช้ในบ้าน	๒๓,๗๒๙	๒๘,๒๒๓	๒,๕๙๘	๒,๙๐๗	๕๕,๖๕๗
รวมทั้งสิ้น		๑๘๕,๗๕๙	๙๐๓,๔๖๘	๓๔,๓๐๙	๑๒๒,๑๘๑	๑,๐๔๕,๖๑๗

ที่มา: ข้อมูลจากข้อมูลสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรรายเดือน ณ เดือน
มิถุนายน ๒๕๕๘ จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ภาคผนวก ๔ ตารางแสดงจำนวนคนต่างด้าวมาตรา ๙ นำเข้าตาม MOU (เมียนมา ลาว กัมพูชา) คงเหลือ
ที่ราชอาณาจักร ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทกิจการ ๒๔ กิจการ

ลำดับ	ประเภทกิจการ	จำนวน (คน)				
		นายจ้าง	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวมทั้งสิ้น
๑	ประมง	๒๙๙	๑,๗๓๓	๙๘	๑๓๓	๑,๙๖๔
๒	ต่อเนื่องประมงทะเล	๕๒๙	๑๒,๘๗๓	๑๒๐๓	๓,๙๖๘	๑๘,๐๖๔
๓	เกษตรและปศุสัตว์	๒,๘๙๙	๘,๒๗๗	๒,๒๙๗	๑,๖๗๖	๑๒,๒๕๐
๔	กิจการก่อสร้าง	๓,๙๔๙	๓๖,๒๖๑	๓,๐๐๙	๑๗,๘๑๙	๕๑,๐๓๘
๕	กิจการต่อเนื่องการเกษตร	๑,๐๑๖	๘,๙๕๔	๒,๓๒๔	๑๐,๕๕๕	๒๒,๘๕๑
๖	ต่อเนื่องปศุสัตว์โรงฆ่าสัตว์ ชำแหละ	๑๘๔	๓,๕๔๓	๑๓๑๔	๑๑,๓๓๓	๑๖,๑๗๔
๗	กิจการรีไซเคิล	๔๗๕	๑,๒๐๓	๔๗๑	๑,๐๓๕	๒,๑๘๔
๘	เหมืองแร่/เหมืองหิน	๒๔	๑๗๒	๔๙	๕๘	๒๗๓
๙	จำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ	๖๒๕	๒,๔๔๓	๑๔๗๒	๓,๙๘๔	๗,๘๘๔
๑๐	จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	๒,๑๙๗	๔,๐๒๙	๒,๘๖๐	๓,๖๔๒	๑๒,๕๒๘
๑๑	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ จากดิน	๑๔๒	๕๕๐	๒๓๙	๔๕๒	๑,๓๘๓
๑๒	ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุ ก่อสร้าง	๕๒๘	๒,๘๙๘	๑๑๕๖	๑,๙๙๖	๖,๐๘๐
๑๓	แปรรูปหิน	๒๖	๘๓	๒๕	๓๗๑	๔๗๙
๑๔	ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้า สำเร็จรูป	๘๑๒	๙,๒๕๕	๑,๑๘๑	๘,๐๐๑	๑๙,๒๕๓
๑๕	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ พลาสติก	๖๗๙	๒,๒๙๕	๑,๒๕๙	๗,๐๐๕	๑๑,๒๓๘
๑๖	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ กระดาษ	๓๐๗	๕๗๖	๗๑	๘๖๐	๑,๕๑๔
๑๗	ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์	๓๐๔	๗,๔๕๕	๑๒๔๖	๔,๘๖๘	๑๓,๕๖๙
๑๘	ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า	๑๕๒	๔๙๓	๗๐	๓๑๒	๘๒๗
๑๙	ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย	๑,๑๔๒	๒,๒๓๙	๙๓๗	๑,๗๙๗	๕,๑๑๕
๒๐	อยู่ซ่อมรถ ล้าง อัดฉีด	๒๙๓	๔๐๕	๗๒๖	๖๓๔	๑,๗๖๔

ลำดับ	ประเภทกิจการ	จำนวน (คน)				
		นายจ้าง	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	รวมทั้งสิ้น
๒๑	สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง	๒๔๒	๔๑๐	๕๘๗	๔๔๒	๑,๔๖๑
๒๒	สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล	๖๖	๘๕	๓๙	๑๘๖	๓๖๖
๒๓	การให้บริการต่าง ๆ	๔,๑๘๙	๒๑,๗๓๙	๒,๓๒๑	๒๙,๓๒๘	๕๗,๙๗๗
๒๔	งานรับใช้ในบ้าน	๒,๖๐๐	๒,๑๙๗	๑,๓๔๓	๑,๑๘๑	๗,๓๒๑
รวมทั้งสิ้น		๒๓,๖๗๙	๑๓๐,๑๖๘	๒๖,๒๙๗	๑๑๑,๖๒๖	๒๖๘,๐๗๑

ที่มา: ข้อมูลจากข้อมูลสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรรายเดือน ณ เดือน มิถุนายน ๒๕๕๘ จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติการพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๗/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๘/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๗/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๐/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๗/๒๕๕๗

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๗

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๗/๒๕๕๗

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๐/๒๕๕๗

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๑/๒๕๕๗

ฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยไม่รวมยอดการจดทะเบียนจากศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่าง
ด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service), สถิติแรงงานต่างด้าวรายเดือน พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๗

ฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๗

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, รายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าว ฉบับ
ประจำเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สรุปสถานการณ์แรงงานต่างด้าว ฉบับ
ประจำเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, รายงานสรุปยอดรวมการจดทะเบียนแรงงาน
ต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service: OSS) ณ วันที่ ๒๙
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับ
อนุญาตทำงานชั่วคราวจากอานาจจักร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๗)

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต
ทำงานในราชอาณาจักรรายเดือน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, ตารางสรุปข้อมูลกำลังแรงงานใน
ประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๗

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, ตารางสรุปจำนวนประชากรอายุ ๑๕ ปี
ขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ เป็นรายเดือน พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สถิติประมาณการประชากร จำแนกตาม
กลุ่มอายุ และเพศ (๑ กรกฎาคม) ข้อสมมติภาวะเจริญพันธุ์ปานกลางชั่วคราวจากอานาจจักร พ.ศ.
๒๕๔๓-๒๕๕๗

สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตาก, รายงานข้อมูลจำนวนโรงงานและการจ้างแรงงานในจังหวัดตาก
(ตาก: ๒๕๕๖)

วาทีณี แก้วทับทิม, รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ ๘๖ เรื่อง ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้
ยุคพิสูจน์สัญชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๓)

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง “การขึ้นทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดน
ถาวร เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย”

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ, ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย –
สถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๕๔)

Recommendation No.86 - Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86)

Convention No.97 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)

Convention No.143 - Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)
Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (Entry into force: 09 Dec 1978)

Convention No.118 - Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)
Convention concerning Equality of Treatment of Nationals and Non-Nationals in Social Security (Entry into force: 25 Apr 1964)

The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (Public Law 106-386)

Department of State, United State of America, **2014 Trafficking in Persons Report**, June 2014

Department of State, United State of America, **2011 Trafficking in Persons Report**, June 2011

ILO Tripartite Action to Protect the Rights of Migrant Workers within and from the Greater Mekong Subregion (GMS TRIANGLE project) and Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. **Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector** (Switzerland: 2014)

International Labour Conference, 103rd Session, 2014. Report of the Director-General. **Fair migration: Setting an ILO agenda**. (Geneva: 2014)

International Organization for Migration (IOM) โดย Jerrold W. Huguet and Aphichat Chamrathirong, **Thailand Migration Report 2011: Migration for Development in Thailand: Overview and Tools for Policymakers** (Bangkok: 2011)

Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL), **ILO indicators of Forced Labour** (Geneva: 1992)

http://www.nwpc.dole.gov.ph/pages/statistics/stat_comparative.html